

Konzept der Wirkungsanalyse "Familienpolitik" in Österreich: Zieldimensionen - Bewertungskriterien - Module

Rille-Pfeiffer, Christiane; Blum, Sonja; Kapella, Olaf; Buchebner-Ferstl, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rille-Pfeiffer, C., Blum, S., Kapella, O., & Buchebner-Ferstl, S. (2014). *Konzept der Wirkungsanalyse "Familienpolitik" in Österreich: Zieldimensionen - Bewertungskriterien - Module*. (Forschungsbericht / Österreichisches Institut für Familienforschung an der Universität Wien, 12). Wien: Österreichisches Institut für Familienforschung an der Universität Wien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57228-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Österreichisches Institut für Familienforschung
Austrian Institute for Family Studies



universität
wien

**Christiane Rille-Pfeiffer ▪ Sonja Blum ▪
Olaf Kapella ▪ Sabine Buchebner-Ferstl**

Konzept der Wirkungsanalyse „Familienpolitik“ in Österreich

Zieldimensionen – Bewertungskriterien – Module

Forschungsbericht Nr. 12 | 2014

Österreichisches Institut für Familienforschung
an der Universität Wien
1010 Wien | Grillparzerstraße 7/9
T: +43(0)1 4277 48901 team@oif.ac.at

www.oif.ac.at

Forschungsbericht

Christiane Rille-Pfeiffer ▪ Sonja Blum ▪ Olaf Kapella ▪ Sabine Buchebner-Ferstl

Konzept der Wirkungsanalyse „Familienpolitik“ in Österreich

Zieldimensionen – Bewertungskriterien – Module

Nr. 12 | 2014

März 2014

Gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familien und Jugend über die Familie & Beruf Management GmbH.



Familie & Beruf
Management GmbH

Das Österreichische Institut für Familienforschung an der Universität Wien (ÖIF) führt als unabhängiges wissenschaftliches Institut anwendungsorientierte Studien und Grundlagenforschung zur Struktur und Dynamik von Familien, Generationen, Geschlechtern und Partnerschaften durch. Die Kooperation mit internationalen Forschungseinrichtungen und die familienpolitische Beratung zählen dabei ebenso wie die umfangreiche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zu den Hauptaufgaben des ÖIF.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	6
TEIL I: THEORETISCH-KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN.....	8
1. Konzeptionelle Grundlagen	8
1.1 Evaluationsansätze	8
1.1.1 Definition und historische Entwicklung.....	8
1.1.2 Evaluationstypen.....	9
1.1.3 Evaluation im Policy-Prozess.....	12
1.2 Kausalitätsbegriffe in der Evaluation	13
1.3 Kumulation von Evaluationen.....	17
2 Design und Methoden von Evaluationsstudien	18
3 Exkurs: Gesamtevaluation der Familienleistungen in Deutschland.....	21
TEIL II: KONZEPT ZUR WIRKUNGSANALYSE DER ÖSTERREICHISCHEN FAMILIENPOLITIK	24
4 Vorgehen und Evaluationsdesign.....	24
5 Untersuchungsgegenstand: Politische Leistungen – Maßnahmen – Instrumente	26
6 Leitfragen.....	28
7 Bewertungskriterien: Zielsetzungen der österreichischen Familienpolitik	30
7.1 Zieldefinitionen	31
7.2 Querschnittsfragen	33
7.3 Forschungsstand und Diskussion der formulierten Zielsetzungen	33
7.3.1 Lastenausgleich zwischen den Familien (Ziel 1).....	34
7.3.2 Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Ziel 2).....	36
7.3.3 Verringerung von Notlagen und Unterstützung bei Krisen (Ziel 3).....	40
7.3.4 Vermeidung von Gewalt im familiären Kontext (Ziel 4)	44
7.3.4.1 Maßnahmen des Gewaltschutzes	45
7.3.4.2 Gewaltschutz in der Familie als überregionales Politikfeld	45
7.3.4.3 Evaluation der Auswirkungen von Gewaltschutzmaßnahmen	46

7.3.5	Stärkung der Erziehungskompetenz (Ziel 5).....	48
7.3.5.1	Maßnahmen der Elternbildung	50
7.3.5.2	Familienberatung.....	51
7.3.5.3	Jugendwohlfahrt	53
7.3.6	Förderung von Kindern und Jugendlichen (Ziel 6)	56
7.4	Zielverfolgung durch familienpolitische Maßnahmen	63
8	Operationalisierung der Zielsetzungen anhand von Zieldimensionen und möglichen Indikatoren.....	65
8.1	Lastenausgleich zwischen den Familien	67
8.2	Vereinbarkeit von Familie und Beruf	69
8.3	Verringerung von Notlagen und Unterstützung bei Krisen	71
8.4	Vermeidung von Gewalt	73
8.5	Stärkung der Erziehungskompetenz	75
8.6	Förderung von Kindern und Jugendlichen	78
TEIL III: AUSBLICK – KONKRETE UMSETZUNG DER WIRKUNGSANALYSE		82
9	Vorstellung der Module.....	82
9.1	Modul 1: Policy Survey	83
9.2	Modul 2: „Auskommen mit dem Einkommen“	84
9.3	Modul 3: Bund-Länder-Programm zum Betreuungsausbau	84
10	Zuordnung der Module zu den familienpolitischen Zielsetzungen.....	85
Literatur		87

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Dimensionen von Evaluierungen.....	10
Abbildung 2: Der realistische Evaluationszyklus	16
Abbildung 3: Zentrale Dimensionen von Untersuchungskonzepten.....	19
Abbildung 4: Konzeptionsprozess im Überblick	25
Abbildung 5: Ebenen zur Operationalisierung von Zielsetzungen.....	65
Abbildung 6: Operationalisierung ‚Lastenausgleich zwischen den Familien‘	68
Abbildung 7: Operationalisierung „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“	70
Abbildung 8: Operationalisierung „Verringerung von Notlagen, Unterstützung bei Krisen“ ...	72
Abbildung 9: Operationalisierung „Vermeidung von Gewalt“	74
Abbildung 10: Operationalisierung „Stärkung der Erziehungskompetenz“	78
Abbildung 11: Operationalisierung „Förderung von Kindern und Jugendlichen“	81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Analyseperspektiven von Evaluierungen im Policy-Prozess	12
Tabelle 2: Operationalisierung der familienpolitischen Ziele in Deutschland	22
Tabelle 3: Typen von Steuerungsinstrumenten.....	27
Tabelle 4: Ziele der österreichischen Familienpolitik.....	31
Tabelle 5: Querschnittsfragen der österreichischen Familienpolitik	33
Tabelle 6: Beispielhafte Zuordnung familienpolitischer Maßnahmen zu Zielen	63
Tabelle 7: Zielsetzungen und Module im Rahmen der Wirkungsanalyse (2013)	86

EINLEITUNG

Im internationalen Vergleich der familienpolitischen Leistungen nimmt Österreich einen Spitzenplatz ein: Im Jahr 2008 wurden laut *Eurostat*-Daten 10,02 % der gesamten Sozialausgaben für Familien und Kinder investiert bzw. 2,82 % des Bruttoinlandsprodukts. Gleichzeitig zeigt sich in den letzten Jahren verstärkt, dass diese Leistungen gemessen an verschiedenen Indikatoren – z.B. in den Bereichen Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Geburtenrate, Kinderarmut – teils nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen. Vor diesem Hintergrund steigt die Notwendigkeit, die Mittel-Wirkungs-Zusammenhänge familienpolitischer Instrumente zu überprüfen und die Maßnahmen – gemessen an den vereinbarten familienpolitischen Zielen – treffsicherer auszugestalten.

Politische Wirkungsanalysen, also die Abschätzung und der Nachweis über die erzielten Wirkungen politischer Maßnahmen, sind ein zentraler Input für die Ausrichtung und Ausgestaltung von Politikfeldern und der damit zusammenhängenden Allokationsentscheidungen. Entscheidungen, wo und wie viel Geld investiert wird, sind immer politisch motiviert und bedürfen daher auch politischer Zielvorgaben. In Hinblick auf die Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik hat der Rechnungshof kürzlich in einem Bericht empfohlen, dass für familienpolitische Maßnahmen Wirkungsziele und darauf aufbauende, aussagekräftige, konkrete Zielsetzungen mit messbaren Indikatoren festgelegt werden, um die mit einer Leistung erzielte Wirkung sowie die Treffsicherheit besser beurteilen zu können (Rechnungshof 2011). Darüber hinaus regt der Rechnungshofbericht explizit eine *gesamte Evaluation* der Zielerreichung durch die familienbezogenen Leistungen an.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden ein Konzept für eine umfassende Evaluation der österreichischen Familienleistungen auf Bundesebene entwickelt. Ziel ist es, eine möglichst hohe Zahl familienpolitischer Leistungen in die Analyse mit einzubeziehen. In erster Linie geht es hierbei um wirkungsorientierte Evaluationen, d.h. es wird vor allem nach der Effektivität und der Wirkungsweise der familienpolitischen Maßnahmen in Österreich gefragt.

Der vorliegende Bericht ist dabei in drei Teile untergliedert. In **Teil I** werden die theoretisch-konzeptionellen Grundlagen für das zu entwickelnde Evaluationskonzept gelegt: Hierfür werden zunächst unterschiedliche Evaluationsansätze vorgestellt, wobei vor allem die darin verwendeten Kausalitätsbegriffe diskutiert werden (Kapitel 1). Nach einer kurzen Zusammenfassung der gängigsten Evaluationsmethoden (Kapitel 2) wird in Kapitel 3 ein Blick auf die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland geworfen, die seit einigen Jahren als groß angelegtes Projekt durchgeführt wird und an der sich die Evaluation der familienpolitischen Maßnahmen in Österreich zum Teil orientieren kann.

In **Teil II** des vorliegenden Berichts werden sodann die inhaltlich notwendigen Grundlagen für die wirkungsorientierte Evaluation gelegt. Dabei wird zunächst in Kapitel 4 das Vorgehen und das gewählte Evaluationsdesign skizziert, ehe in Kapitel 5 der Untersuchungsgegenstand näher eingegrenzt wird und in Kapitel 6 Leitfragen für die Untersuchung aufgestellt werden.

In Kapitel 7 werden zunächst die seitens des BMWFJ festgelegten familienpolitischen Ziele und Querschnittsfragen ausgeführt und daraufhin bisherige Forschungserkenntnisse für diese Zielsetzungen diskutiert: Hierbei geht es vor allem darum, bestehendes Wissen zu geeigneten Evaluationsansätzen und -methoden, zu den dabei genutzten Daten sowie aufgefundenen Wirkungszusammenhängen zwischen politischen Maßnahmen und deren Outcomes zusammenzufassen. Hierauf aufbauend werden in Kapitel 8 die sechs Zielsetzungen mithilfe von Indikatoren operationalisiert und zu den existierenden familienpolitischen Maßnahmen in Bezug gesetzt.

Während es somit in Teil I und Teil II des Berichts darum geht, ein möglichst umfassendes Grundlagenkonzept für die Evaluation der österreichischen Familienpolitik zu legen, muss dies aus forschungspraktischen sowie forschungspragmatischen Gründen in Hinblick auf konkret durchzuführende Projekte näher eingegrenzt werden. In **Teil III** werden daher konkrete Forschungsdesigns für einzelne Module der Wirkungsanalyse, im Rahmen des Arbeitsprogrammes des Österreichischen Institutes für Familienforschung (ÖIF), entwickelt. Diese Module sind zwar insgesamt nur exemplarisch und ausschnitthaft, stellen aber dabei sehr zentrale und aussagekräftige Bestandteile innerhalb einer gesamten Evaluation der österreichischen Familienpolitik dar.

TEIL I: THEORETISCH-KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN

1. Konzeptionelle Grundlagen

In diesem Kapitel werden die konzeptionellen Grundlagen für ein Evaluationskonzept der österreichischen Familienpolitik gelegt, indem zunächst verschiedene Evaluationsansätze vorgestellt (1.1) und unterschiedliche Kausalitätsbegriffe der Evaluation gegenübergestellt (1.3) werden, ehe vor diesem Hintergrund diskutiert wird, inwiefern Ergebnisse verschiedener Evaluationsstudien kumuliert betrachtet und interpretiert werden können (1.3).

1.1 Evaluationsansätze

1.1.1 Definition und historische Entwicklung

Was ist Evaluation? Abgeleitet vom lateinischen Wort *valere* (= gesund, stark, geeignet sein; gelten), wird unter Evaluation im Allgemeinen „die Bewertung staatlicher und anderer Maßnahmen sowie [...] die Entwicklung von Maßstäben, Standards und Methoden“ (Schubert/Klein 2011) verstanden. Enger eingegrenzt auf das Hauptkenntnisinteresse von Politikevaluationen, kann sie als „Beurteilung und Bewertung der Wirkungen staatlicher Programme und Maßnahmen mit wissenschaftlichen Methoden“ (Bussmann et al. 1997: 37) definiert werden. Eine umfassende Definition beschreibt Evaluation als:

„systematische Anwendung sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Beurteilung der Konzeption, Ausgestaltung, Umsetzung und des Nutzens sozialer Interventionsprogramme. Evaluationsforschung bezeichnet den gezielten Einsatz sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Verbesserung der Planung und laufenden Überwachung sowie zur Bestimmung der Effektivität und Effizienz von [...] sozialen Interventionsmaßnahmen.“ (Rossi et al. 1988: 3)

Bereits in den 1930er Jahren entstand die Evaluationsforschung in den USA im Zuge des ‚New Deal‘; als Analyseverfahren zur systematischen Überprüfung der Wirkungen politischer Maßnahmen und Programme wurde sie jedoch erst in den 1960er Jahren entwickelt (Wollmann 2009: 380). In Deutschland und Österreich wurde beginnend mit den 1970er Jahren auf vielen Politikfeldern zunehmend die Verabschiedung neuer Förderprogramme oder Maßnahmen mit Evaluationsaufträgen verbunden: Zunächst geschah dies im Zuge des sogenannten ‚Reformeifers‘, bei dem v.a. von der sozialliberalen Regierungskoalition in Deutschland unter Willy Brandt (1969-1974) eine umfassende Staats- und Verwaltungsmodernisierung angestrebt und neue Planungsverfahren eingeführt wurden (Stockmann/Meyer 2010: 30). Doch auch nachdem diese ‚Planungseuphorie‘ aufgrund teils begrenzter Reformfolge einer weitgehenden Ernüchterung gewichen war und sich, angesichts der zunehmend erkannten Umsetzungsschwierigkeiten, der Forschungsstrang der Implementationsforschung entwickelte, nahm die Evaluationsforschung hierbei weiterhin eine wesentliche Rolle ein (Blum/Schubert 2011: 28).

In Österreich ist v.a. ab den 1980er Jahren und verstärkt zu Beginn der 1990er Jahre eine Zunahme von Arbeiten zu verzeichnen, die sich mit „der Bewertung der Sinnhaftigkeit, Wirkung und Effizienz von Programmen und Maßnahmen beschäftigen“ (Holzinger 2001: 7).

Dabei stellten die Regionalpolitik sowie die Arbeitsmarktpolitik die beiden am intensivsten bearbeiteten Felder dar. Angesichts des bevorstehenden EU-Beitritts nahm insbesondere in der Regionalpolitik die Relevanz von und konzeptionelle Beschäftigung mit Evaluationen zu (Holzinger 2001: 8), während in der Arbeitsmarktpolitik bereits fundierte Modelle und Methoden für die Wirkungsanalyse zur Verfügung standen.¹ Insgesamt verfügt Österreich im Ländervergleich über keine besonders ausgeprägte Evaluationskultur und für die Zeit vor dem EU-Beitritt urteilt Holzinger:

„Es gab, sieht man von den gesetzlich festgelegten Instrumenten der parlamentarischen Kontrolle, dem Rechnungshof, ab, keine Form der Institutionalisierung von Bewertung, kaum Evaluationsforschung an den Universitäten und keine planmäßige und regelmäßige Evaluierung der Interventionen der öffentlichen Hand. Das Thema Bewertung spielte bis zum EU-Beitritt nur im Bereich der Arbeitsmarktpolitik eine nennenswerte Rolle.“ (Holzinger 2001: 11)

Ab dem EU-Beitritt 1995 ist dann eine Entwicklung in Richtung systematischer Evaluationen festzustellen. So enthält beispielsweise eine zunehmende Zahl von Bundesgesetzen Bestimmungen zu einer zukünftigen Evaluierung (Pichler 2009: 42), so z.B. das Telekommunikationsgesetz von 2003 oder auch das Kinderbetreuungsgeldgesetz von 2001. Eine besondere institutionelle Funktion nimmt innerhalb der österreichischen Evaluationslandschaft der Rechnungshof ein (vgl. Pichler 2009; Holzinger 2001): Er soll die Einhaltung der in Art. 51a des Bundesverfassungsgesetzes festgelegten Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit überprüfen, was – in einem allerdings sehr spezifischen Sinne – unter den Bereich der Politikevaluation gefasst werden kann.

Bezüglich der *Nutzung* der Evaluationsfunktion für politische Entscheidungsprozesse in Österreich haben Spiel und Bergsmann (2009) eine Pilotstudie durchgeführt, für die sie einen Fragebogen an elf Bundesministerien sowie an das Bundeskanzleramt versandten. Aufgrund des Charakters einer Pilotstudie sowie der niedrigen Rücklaufquote können zwar nur vorsichtige Aussagen getroffen werden, es zeichnete sich jedoch ab, dass die österreichischen Bundesministerien in sehr unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Systematik Evaluationen ihrer politischen Programme und Maßnahmen durchführen.

1.1.2 Evaluationstypen

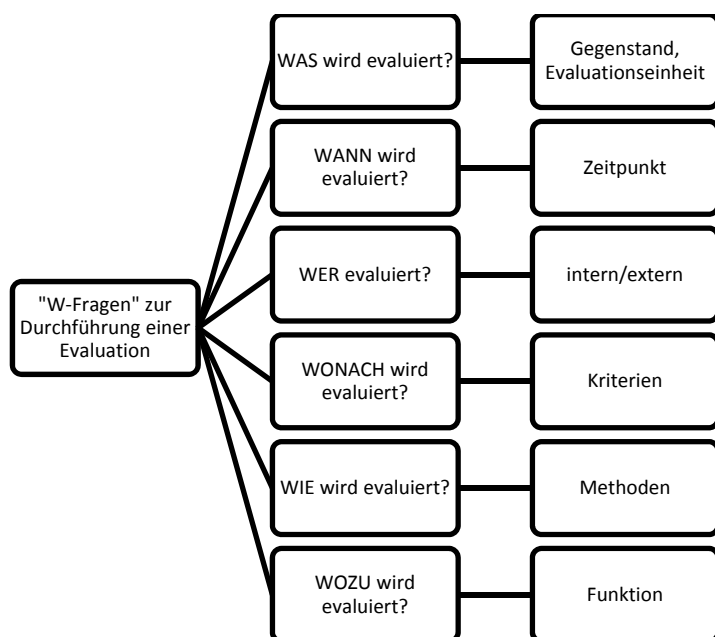
Innerhalb der Evaluationsforschung wird zwischen verschiedenen Untersuchungsvarianten bzw. -typen unterschieden, wobei auffällig ist, dass sich bislang keine allgemein-verwendete Abgrenzung durchsetzen konnte. So unterschied beispielsweise die amerikanische Evaluation Research Society (ESR) in ihren Anfang der 1980er Jahre entwickelten Evaluationsstandards zwischen sechs verschiedenen Typen (ERS Standards Committee 1982): der vorausschauenden *front-end analysis*; dem ebenfalls prospektiven *evaluability assessment*; der v.a. am Prozess und an der Implementation interessierten *process evaluation*; der ziel- und wirkungsorientierten *impact evaluation*; dem Politik-begleitenden *program monitoring*; sowie der übergreifenden *meta evaluation*. Problematisch an dieser – hier nur beispielhaft herangezogenen Typologie – ist, dass z.B. weder klar zwischen verschiedenen Gegenständen noch

¹ So gab v.a. die vom Arbeits- und Sozialministerium beauftragte Studie ‚Möglichkeiten der Evaluation und Effizienzbewertung des Arbeitsmarktservice‘ (1994) Auskunft über Modelle, Methoden und theoretische Grundlagen der arbeitsmarktpolitischen Evaluation in Österreich (Holzinger 2001: 8).

zwischen unterschiedlichen Zeitpunkten der Evaluation differenziert wird (Bussmann et al. 1997: 68-69).

Systematischer scheint es uns daher zu sein, stärker die verschiedenen *Dimensionen* von Evaluierungen in den Vordergrund zu stellen und z.B. anhand der in der folgenden Abbildung dargestellten ‚W-Fragen‘ zwischen verschiedenen Evaluationstypen zu differenzieren. Zentrale Dimensionen sind hierbei der Evaluationsgegenstand, der Zeitpunkt der Evaluation, die interne oder externe Durchführung, die angelegten Kriterien, die verwendeten Methoden sowie die Funktionen der Evaluation.

Abbildung 1: Dimensionen von Evaluierungen



Quelle: Eigene Darstellung (vgl. z.B. Stockmann/Meyer 2010)

1) **Gegenstand** von Evaluationen (= Evaluand) können ganz unterschiedliche Objekte sein – beispielsweise „Gesetze, Produkte, Dienstleistungen, Organisationen, Personen, Prozesse“ (Stockmann/Meyer 2010: 67) oder sogar Evaluationen selbst. Üblicherweise bilden jedoch im hier interessierenden Kontext politische Maßnahmen das Evaluationsobjekt.

2) In Bezug auf den **Zeitpunkt** spricht man von ex-post-Evaluationen oder auch summativen Evaluationen, wenn sie erst nach Implementierung der politischen Maßnahme vorgenommen werden. Demgegenüber werden sogenannte ex-ante-Evaluationen durchgeführt, um vorab die Angemessenheit oder mögliche Wirkungen einer diskutierten politischen Maßnahme abzuschätzen. Formative bzw. on-going-Evaluationen hingegen setzen – zu einem möglichst frühen Zeitpunkt – während der Maßnahmenrealisierung ein;² sie dienen der Rückkopplung „von (Zwischen-)Ergebnissen an die relevanten (politischen, administrativen und gesellschaftlichen) Akteure, um etwaige Korrekturen noch während der laufenden Programm-/Maßnahmenrealisierung zu ermöglichen“ (Wollmann 2009: 383).

² Somit stehen formative Evaluationen auch dem Konzept der *Begleitforschung* nahe, das wiederum entweder eine eher analytisch-distanzierte oder eine sich in den Projektverlauf aktiv-einmischende Forschungsform annehmen kann (Wollmann 2009: 383).

3) Des Weiteren können Evaluationen danach differenziert werden, ob sie von internen oder externen **Evaluatoren** durchgeführt werden. Bei der internen Evaluation wiederum ist zu unterscheiden, ob es sich um eine Selbstevaluation handelt oder um eine In-house-Evaluation, bei der aber nicht die zu evaluierende Stelle, sondern eine andere Abteilung des Hauses für die Untersuchungsdurchführung verantwortlich zeichnet. Während bei internen Evaluationen ein Vorteil in der hohen Sachkenntnis der Evaluatoren liegen kann, kennzeichnen sich externe Evaluationen demgegenüber oft durch ein höheres Maß an Unabhängigkeit und wissenschaftlicher Expertise, z.B. in Bezug auf die verwendeten Evaluationsmethoden (Stockmann/Meyer 2010: 80).

4) Oben wurde ausgeführt, dass es bei Politikevaluationen stets um eine Bewertung von politischen Maßnahmen und in der Regel auch deren Wirkungen geht, sodass also festgelegt werden muss, anhand welcher **Kriterien** diese Bewertung erfolgt. Konzeptionell kann zwischen zwei Ansätzen zur Bewertung von Wirkungen differenziert werden, nämlich dem präskriptiven Ansatz einerseits und dem deskriptiven Ansatz andererseits (Bussmann et al. 1997: 45): Während bei präskriptiven Ansätzen die Bewertungskriterien anhand eines normativen Wertesystems entwickelt werden, stützen sich deskriptive Ansätze auf die Werte und Kriterien der an einem staatlichen Programm beteiligten Akteure.³ Angesichts der unterschiedlichen Untersuchungsgegenstände und Funktionen ist es nicht möglich, einen Kanon von Bewertungskriterien festzulegen (Stockmann/Meyer 2010: 78). Für einzelne, abgrenzbare Felder hingegen existieren solche Kriterienkataloge durchaus; insbesondere die Evaluation von Programmen der Entwicklungszusammenarbeit mit ihren Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, Impact und Nachhaltigkeit (Stockmann/Meyer 2010: 79).

5) Wie evaluiert wird, bezieht sich zum einen auf die konkret verwendeten **Methoden** (vgl. Kapitel 4), hängt zum anderen aber auch stark von dem zugrunde liegenden Forschungsparadigma ab, wobei idealtypisch v.a. das empirisch-wissenschaftliche Evaluationsparadigma sowie das sozial-konstruktivistische Paradigma voneinander abgegrenzt werden können (Stockmann/Meyer 2010: 83-84). Beide Begriffe werden in Kapitel 2.2 näher ausgeführt.

6) Bezüglich der **Funktion** von Evaluationen differenzieren Bussmann et al. (1997: 183) zwischen vier möglichen Nutzungsinteressen, die je spezifische Anforderungen an die Umsetzung von Evaluationsergebnissen mit sich bringen und im Evaluationskontext Beachtung finden sollten. Evaluationen können erstens eine *instrumentelle* Funktion haben, d.h. primär der Generierung von Wissen dienen; häufig auch in Verbindung mit einer konzeptionellen Motivation, also bezogen auf mögliche Lösungswege für wahrgenommene politische Probleme bzw. politisch gesetzter Ziele. Oft liegen Evaluationen seitens der Auftraggeber aber auch argumentative Absichten zugrunde, also die strategische Nutzbarmachung der Ergebnisse im Verlauf politischer Debatten. Und schließlich können Evaluationen Legitimierungszwecken dienen, indem sie den Einsatz bestimmter Maßnahmen rechtfertigen und deren Akzeptanz erhöhen sollen.

³ Soll z.B. evaluiert werden, inwiefern bestehende staatliche Maßnahmen die Lebenslagen von Familien verbessern, so kann der Erfolg dieser Maßnahmen entweder anhand der politisch gesetzten Zielvorgaben gemessen werden (deskriptive Kriterien) oder aber z.B. auf Grundlage von normativen Gerechtigkeitstheorien (präskriptive Kriterien).

1.1.3 Evaluation im Policy-Prozess

Wie die obigen Ausführungen zum Evaluationszeitpunkt (ex-ante/on-going/ex-post) gezeigt haben, können Evaluationen prinzipiell auf allen Stufen des politischen Prozesses ansetzen. Innerhalb der Politikfeldanalyse stellt der Policy Cycle – der zwischen diesen verschiedenen Stufen differenziert – das wohl bekannteste und am häufigsten verwendete Modell dar. Ausgangspunkt für seine Entwicklung war die Beobachtung, dass politische Prozesse und Maßnahmen bestimmte typische Stadien durchlaufen (Jänicke et al. 2003: 53). Es existieren verschiedene Modelldarstellungen mit stets leichten Variationen (vgl. Blum/Schubert 2011: 105-106), wobei sich mittlerweile eine fünfstufige Variante – welche den frühen Lehrbüchern von Jones (1970) und Anderson (1975) folgt – als die gebräuchlichste durchgesetzt hat. Diese Modellvariante differenziert zwischen folgenden Phasen des politischen Prozesses: Problemdefinition, Agenda Setting, Policy-Formulierung, Policy-Implementierung, Policy-Evaluierung sowie daraufhin entweder Terminierung oder erneutes Eintreten in eine Phase der Problem-Redefinition.

Stockmann (2004) hat – wie in der folgenden Tabelle abgebildet – diese verschiedenen Phasen im Policy-Prozess mit je spezifischen Analyseperspektiven, Erkenntnisinteressen und Konzepten von Evaluationen in Verbindung gebracht.

Tabelle 1: Analyseperspektiven von Evaluierungen im Policy-Prozess

Phasen im Policy-Prozess	Analyseperspektive	Erkenntnisinteresse ⁴	Evaluationskonzepte
Programmformulierung/Planungsphase	ex-ante	„analysis for policy“, „science for action“	performativ/formativ; aktiv gestaltend, prozessorientiert, konstruktiv
Implementationsphase	on-going	beides möglich	formativ/summativ (beides möglich)
Wirkungsphase	ex-post	„analysis of policy“, „science for knowledge“	summativ: zusammenfassend, bilanzierend, ergebnisorientiert

Quelle: Stockmann 2004; vgl. Jann 1994

Wird in einer frühen Phase der Programmformulierung evaluiert, so nimmt die Evaluation eine vorausschauende ex-ante-Perspektive ein; das Erkenntnisinteresse ist hier stark anwendungsbezogen auf die Ausgestaltung der betreffenden Policy hin ausgerichtet. Insofern kommen auch primär formative, häufig auch prozessorientierte Evaluationskonzepte zum Einsatz. Demgegenüber ist bei Evaluationen während der Implementationsphase – die also durch eine on-going-Analyseperspektive gekennzeichnet sind – prinzipiell beides möglich: Ein eher anwendungs- oder forschungsbezogenes Erkenntnisinteresse. Dementsprechend können auch entweder formative oder summativ Evaluationskonzepte zugrunde gelegt werden.

⁴ Jann (1994: 311) grenzt die beiden hier genannten Erkenntnisinteressen wie folgt voneinander ab: „Während auf der einen Seite ‚analysis for policy‘ im Vordergrund steht, d.h. die Verbesserung zukünftiger policies durch die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden (science for action), ist die zweite Perspektive eher ‚analysis of policy‘, mit Erklärung und Verallgemeinerung als vorrangigen Zielsetzungen (science for knowledge).“

In Kapitel 4 werden diese Konzepte mit spezifischen sozialwissenschaftlichen und ökonomischen Methoden in Verbindung gebracht. Wie hergeleitet wurde, geht es bei der Evaluation der österreichischen Familienpolitik vor allem um die *Wirkungsweise* familienpolitischer Maßnahmen. Daher werden im Folgenden verschiedene Kausalitätsbegriffe der Evaluationsforschung diskutiert.

1.2 Kausalitätsbegriffe in der Evaluation

Grundlegend können drei Arten von Fragestellungen in der Evaluation differenziert werden:

- deskriptive Fragestellungen,
- normative Fragestellungen sowie
- kausalitätsorientierte Fragestellungen (Bussmann et al. 1997: 176).

Aus forschungspraktischen Gründen (z.B. verfügbare Ressourcen) kommen häufig deskriptive Fragestellungen zum Zug. Sie bilden allerdings auch erst die Voraussetzungen für weitergehende Evaluationen und sind insofern auch unabdingbarer Bestandteil von normativen oder kausalitätsorientierten Evaluationen. Gleichwohl kann bei auf reine Beschreibung hin ausgerichteten Fragestellungen nur begrenzt von ‚Evaluation‘ gesprochen werden, da diese definitionsgemäß eine Bewertung beinhaltet. Normativ orientierte Evaluationen nehmen einen Vergleich von Ist- und Soll-Zustand vor (Bussmann et al. 1997: 176). Als eigentliches ‚Kernstück‘ sind kausalitätsorientierte Evaluationen anzusehen, die auf die *Wirkungszusammenhänge* im Kontext der evaluierten Programme fokussieren. Während deskriptiv und normativ ausgerichtete Evaluationen vergleichsweise einfach durchzuführen sind, werfen die weitaus komplexeren, kausalitätsorientierten Fragestellungen eine Reihe grundsätzlicher Fragen auf. Vor allem stellt sich, wenn – wie im hier entwickelten Konzept – kausalitätsorientierte Fragestellungen verfolgt werden sollen, zwangsläufig auch die Frage nach dem zugrunde gelegten *Kausalitätsbegriff*.

Ein klarer Kausalitätsbegriff kennzeichnet vor allem die experimentelle, zumeist quantitative Evaluationsrichtung. Im (allerdings verkürzten) Sinne des sogenannten ‚dualistischen Methodenstreits‘⁵ ist diese Evaluationsrichtung auf ein ‚Erklären‘ hin ausgerichtet; ihr Interesse gilt den Kausalzusammenhängen. Inwiefern lassen sich Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge aber auch mit den qualitativen Methoden der Sozialwissenschaften identifizieren und welcher, in der qualitativen Forschung häufig nicht thematisierte, Kausalitätsbegriff wird dabei zugrunde gelegt? Wie Kelle (2006: 119) ausführt, haben kausalitätsorientierte Fragen durchaus auch in der qualitativen Forschung eine lange Tradition: So erachtet beispielsweise der philosophische Pragmatismus von Peirce, Dewey oder Mead Kausalität als zentrale Kategorie des Alltagshandelns in dem Sinne, dass von Handlungen auch eine Wirkung auf die umgebende Welt angenommen wird.

⁵ Beim sogenannten Methoden- bzw. Positivismus-Streit, der v.a. in den 1960er Jahren ausgetragen wurde, standen auf der einen Seite Vertreter des kritischen Rationalismus, auf der anderen Seite Vertreter der kritischeren Theorie. Während erstere keinen grundsätzlichen Unterschied zwischen Sozial- und Naturwissenschaften sahen, betonten letztere die methodologischen Unterschiede und die Bedeutung von Werturteilen für die Sozialwissenschaften. Beides wurde auch mit quantitativen vs. qualitativen Methoden assoziiert, wobei aus heutiger Sicht dieser Zusammenhang nicht mehr besteht.

In der kausalitätsorientierten Evaluationsforschung wird in der Regel danach gefragt, inwiefern identifizierbare Veränderungen auftreten (= abhängige Variable), die sich möglicherweise auf eine politische Maßnahme (= unabhängige Variable) zurückführen lassen (vgl. Bussmann et al. 1997: 49). Es wird also der Zusammenhang zwischen der evaluierten politischen Maßnahme und ihren *Outcomes* untersucht. Unter solchen *Outcomes* – also zu erwartenden bzw. empirisch beobachteten Wirkungen politischer Maßnahmen – werden z.B. für Karenzregelungen so unterschiedliche Variablen gefasst wie: Veränderungen bei der Müttererwerbstätigkeit, der mittel- und langfristigen Einkommensentwicklung, der Väterbeteiligung an der Karenz oder auch dem Gesundheitszustand der Kinder. Hierbei müssen allerdings auch immer externe Faktoren sowie auch andere Maßnahmen bzw. Programme einbezogen werden, welche die identifizierten Veränderungen (mit) bewirkt haben könnten.

An diesem hier kurz umrissenen Kausalmodell – das gerade der (quantitativen) experimentellen Evaluationsforschung zugrunde liegt – existieren verschiedene Kritikpunkte: Vor allem wurde diskutiert, inwiefern es die Komplexität politischer Interventionen und der sozialen Prozesse, auf welche sie abzielen, adäquat erfasst. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Eine kausalitätsorientierte Evaluation kann etwa danach fragen, ob durch eine bestimmte familienpolitische Reform (z.B. Ausbau der Kindertagesbetreuung) ein bestimmtes familienpolitisches Ziel erreicht wurde (z.B. Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit) und dies mithilfe statistischer Analysen zu beantworten suchen. Auf diese Weise kann zwar ggf. ein signifikanter Effekt der politischen Maßnahme auf die interessierende Zielgröße identifiziert werden. Über die genauen Prozesse und die Art und Weise dieses Zusammenhangs ist damit jedoch wenig gesagt.

Hinzu kommt, dass zwar manche sozialpolitische Interventionen direkten Einfluss auf ihre Zielgröße nehmen (z.B. Erhöhung des Haushaltseinkommens durch eine finanzielle Transferleistung), viele Interventionen jedoch mehr oder weniger lange instrumentelle Ketten erfordern. Diese verknüpfen dann „zahlreiche Einzelhandlungen vieler individueller Akteure, welche jeweils unterschiedlichen Statusgruppen angehören und einen unterschiedlichen kulturellen Hintergrund haben können“ (Kelle 2006: 124-125). Dem oben skizzierten, einfachen Kausalmodell ist daher ein Modell komplexer sozialpolitischer Interventionen und ihrer Folgen gegenüberzustellen (Kelle 2006: 126), das die verschiedenen Anreize, Gelegenheitsstrukturen oder Sanktionen, weitere unabhängige Einflüsse sowie erwartete und unerwartete (Neben-)Effekte einbezieht.

Vor diesem Hintergrund sieht Kelle (2006: 127) drei grundlegende Stärken qualitativer Verfahren in der Anwendungs- und Evaluationsforschung:

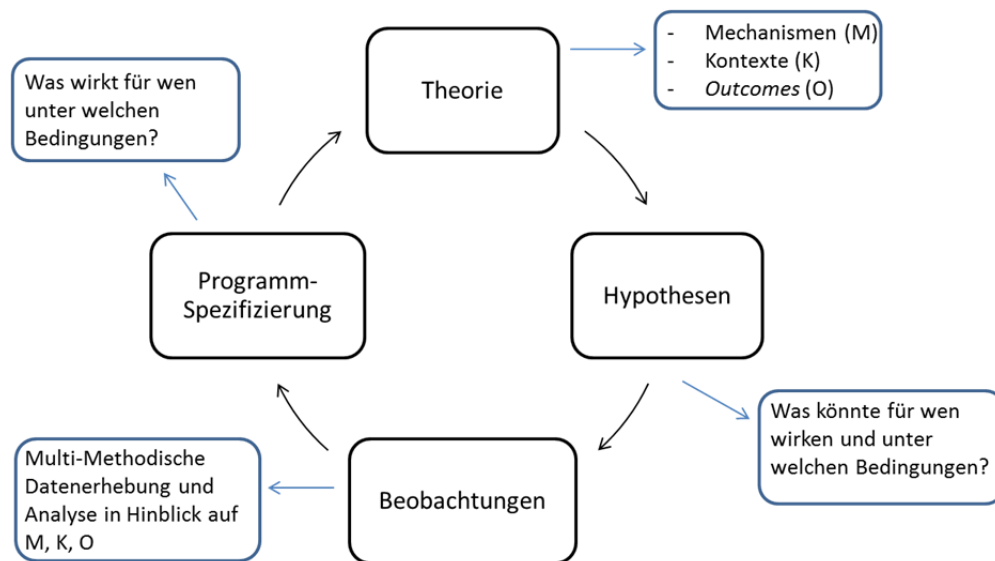
- Identifikation der *Outcomes* von Interventionen;
- Beschreibung wie und *durch welche kausalen Pfade* bestimmte Maßnahmen wirken;
- Identifikation von Methodenproblemen, v.a. Validitätsbedrohungen durch Verwendung standardisierter Instrumente.

Ähnlich argumentieren auch Pawson und Tilley (1997) mit ihrem stark rezipierten Ansatz der ‚realistischen Evaluation‘ dafür, dem jeweiligen Kontext und den konkreten Wirkungsmechanismen⁶ Beachtung zu schenken. Ihren Überlegungen liegt ein *generativer* Kausalitätsbegriff zugrunde, den sie Harré folgend (1972) von einer sukzessionistischen Erklärungslogik – wie sie in aller Regel in experimentellen Evaluationen genutzt wird – abgrenzen. Als sukzessionistisch bezeichnen Pawson und Tilley jene Erklärungslogik, die auf den Zusammenhang zwischen einer zu erklärenden und einer bzw. mehreren erklärenden (bzw. intervenierenden) Variablen abzielt und diese dabei von anderen kontextuellen Faktoren zu isolieren sucht. Mit ihrem generativen Kausalitätsbegriff fokussieren sie demgegenüber gerade auf den *Prozess*, über den eine bestimmte (politische) Interaktion zu einem Ergebnis führt (Pawson/Tilley 1997: 68), beziehen dabei also auch den jeweiligen Kontext ein. Kurz gesagt geht es somit nicht nur um das ‚ob‘, sondern v.a. auch das ‚wie‘. Auf einfachen Kausalmodellen ruhende Evaluationen, so Pawson und Tilley (1997: 69), mangle es an einer entscheidenden ‚Zutat‘ – und dies seien nicht (noch zusätzlich zu identifizierende) Variablen, sondern *Mechanismen*.

In den vergangenen Jahren haben solche erweiterten Kausalitätsansätze zunehmend Einzug in die Evaluationsforschung wie auch in die Sozialforschung im Allgemeinen gehalten. So heben z.B. Sager und Ledermann (2006: 250) die theoretischen Parallelen zwischen der von Pawson und Tilley befürworteten realistischen, an Mechanismen orientierten Evaluation sowie der Methode der Qualitative Comparative Analysis (QCA) hervor: „Wie sich der Ansatz der realistischen Evaluation zwischen Positivismus und Konstruktivismus ansiedelt, so verbindet QCA quantitative, variablenzentrierte mit qualitativen, fallzentrierten Elementen.“ QCA ist somit einer der jüngeren Ansätze in der empirischen Sozialforschung, der eben nicht mehr – wie für die qualitative Sozialforschung durchaus typisch (Kelle 2006) – den Kausalitätsbegriff ausklammert oder sogar zurückweist, sondern explizit kausalitätsorientiert vorgeht. Damit wird allerdings ein neuer, der real aufzufindenden Komplexität eher gerecht werdender Kausalitätsbegriff zugrunde gelegt, der gewissermaßen darauf abzielt, die Stärken aus beiden (idealtypischen) ‚Welten‘ zu nutzen: Der vorwiegend quantitativ arbeitenden Welt des Positivismus (‚Erklären‘) und der vorwiegend qualitativ arbeitenden Welt des Konstruktivismus (‚Verstehen‘).

Vor diesem Hintergrund soll der hier konzipierten Evaluation der österreichischen Familienpolitik, die primär als Wirkungsanalyse – also kausalitätsorientiert – angelegt ist, ein realistischer, generativer Kausalitätsbegriff zugrunde gelegt werden. Was bedeutet dies nun konkret für das Evaluationsdesign? Pawson und Tilley (1997: 85) haben hierzu das Konzept des ‚realistischen Evaluationszyklus‘ entwickelt, welches in der folgenden Abbildung dargestellt ist.

⁶ Pawson und Tilley (1997: 75-76) stellen dabei zwei Axiome auf. Erstens müsse Forschung die Frage beantworten, welche Mechanismen für Veränderung durch ein Programm ausgelöst werden und wie diese mit den bestehenden sozialen Prozessen interagieren. Zweitens müsse identifiziert werden, welche sozialen und kulturellen Bedingungen notwendig sind, damit Veränderungsmechanismen wirken und wie diese Bedingungen innerhalb und zwischen den Programmkontexten verteilt sind.

Abbildung 2: Der realistische Evaluationszyklus

Quelle: Pawson/Tilley 1997: 85 (eigene Übersetzung)

Der realistische Evaluationszyklus beginnt demnach stark theoriegeleitet – immer in Hinblick auf Mechanismen, Kontexte und *Outcomes* – und befürwortet explizit einen Pluralismus in der Methodenwahl, die letztlich immer an den aufgestellten Hypothesen zu erfolgen hat (ibid.). Spezifisch ist für sie weiterhin, dass das Ziel letztlich nicht die allgemeine ‚Generalisierung‘ der Evaluationsergebnisse ist, sondern deren *Spezifizierung* für das evaluierte Programm: Was wirkt für wen und unter welchen konkreten Bedingungen?

Die realistische Evaluation ist in diesem Sinne eindeutig kausalitätsorientiert und von rein deskriptiven sowie normativen Evaluationen abzugrenzen. Auf der anderen Seite folgt sie eben einem ‚realistischeren‘ Kausalitätsbegriff, so dass z.B. eine explorative Fallstudie mithilfe qualitativer und quantitativer Methoden, bei der zu Studienbeginn noch sehr wenig theoretisches Wissen über den untersuchten Sachverhalt zur Verfügung steht, nicht weniger als kausalitätsorientierte Studie anzusehen ist als eine klassische, quantitative ex-post-Programmanalyse⁷. Mit anderen Worten können im Rahmen kausalitätsorientierter Evaluationen sowohl induktive, letztlich der Theorieentwicklung dienende Untersuchungen durchgeführt werden wie deduktive, Theorie testende Untersuchungen.

Erstens entspricht somit eine realistische Evaluation unserem Evaluationsgegenstand in besonderer Weise: Denn der Forschungsstand, die Theorieentwicklung, bisherige Evaluationsergebnisse und die Datenlage unterscheiden sich für die verschiedenen familienpolitischen Leistungen in Österreich erheblich. Während es für manche Familienleistungen (z.B. Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld) möglich ist, quantitative ex-post-Programmsimulationen oder alternativ Mikrosimulationen einzusetzen und auch das theoretische Vorwissen zu einem solchen Theorie testenden Vorgehen befähigt, erscheint dies für andere Leistungen (z.B. Elternbildung) weniger angezeigt bzw. möglich.

Zweitens sind aber vor allem auch ein realistischer Kausalitätsbegriff und ein realistisches Evaluationsdesign in dem hier beschriebenen Sinne unseres Erachtens für die empirische

⁷ An dieser Stelle sollte noch einmal betont werden, dass das realistische Evaluationsdesign nicht die Methodenwahl einschränkt bzw. explizit einen Methodenpluralismus betont, womit natürlich auch z.B. experimentelle Methoden eingeschlossen sind.

Sozialforschung angemessener, da sie einen Mittelweg beschreiten und der real aufzufindenden Komplexität näherkommen als sukzessionistische Kausalitätsbegriffe (s.o.). Indem im Rahmen einer stark theoriegeleiteten Evaluation auf Mechanismen fokussiert wird, kann Licht in die ‚Black Box‘ zwischen (familien-)politischer Maßnahme einerseits und den aufzufindenden Veränderungen andererseits gebracht und Informationen zur Wirkungsweise der Maßnahmen gewonnen werden. Gleichwohl lassen sich die beiden Idealtypen der experimentellen Evaluation mit ihrem sukzessionistischen Kausalitätsbegriff sowie der realistischen Evaluation mit ihrem generativen Kausalitätsbegriff nur auf abstrakter Ebene so klar voneinander abgrenzen, während in der Forschungspraxis Mischformen auftreten werden (Pawson/Tilley 1997: 34).

1.3 Kumulation von Evaluationen

Pawson und Tilley (1997: 115) befürworten in ihrem Ansatz der realistischen Evaluation die Kumulation von Evaluationen: *„Sadly, most evaluation studies seem to be one-off affairs. They neither look back and build on previous findings, nor look forward to future evaluations.“* Beides sei notwendig: Sowohl der Einbezug früherer Evaluationskonzepte und -ergebnisse, als auch die Wissensgewinnung für zukünftige Projekte durch Meta-Evaluation. Unter Meta-Evaluationen sind hierbei ‚Evaluationen von Evaluationen‘ zu verstehen, die diese also z.B. in Hinblick auf wissenschaftliche Gütekriterien untersuchen und hieraus Schlussfolgerungen z.B. für die Übertragbarkeit der darin gewonnenen Ergebnisse ableiten. Dabei beziehe sich Kumulation keineswegs darauf, eine Reihe von Studien mit verlässlicher, replizierbarer und genereller Verwendbarkeit durchzuführen. Vielmehr bestehe Kumulation im Evaluationskontext darin, das Wissen in Bezug auf Mechanismen, Kontexte und *Outcomes* (= Konfigurationen) von Programmen zu vertiefen, zu spezifizieren, zu fokussieren und zu formalisieren, indem zwischen der theoretischen Ebene (= abstrakte Konfigurationen) und der Ebene empirischer Fallstudien (= fokussierte Konfigurationen) vermittelt werde (Pawson/Tilley 1997: 116).

Auf das hier vorliegende Evaluationskonzept bezogen, sollen zum einen natürlich für jede zu evaluierende familienpolitische Maßnahme bzw. jeden familienpolitischen Bereich an erster Stelle Ergebnisse der bisherigen Forschung und v.a. bisheriger Evaluationsstudien ausgewertet werden. Zum anderen können die Überlegungen von Pawson und Tilley aber auch auf das Verhältnis der einzelnen Evaluationsprojekte übertragen werden, die in diesem Konzept entwickelt werden (vgl. Teil II und III). Konkret kann das bedeuten, dass auch Evaluationen mit sehr unterschiedlichen Methoden und Daten, die nicht im engeren Sinne vergleichbar sind, zusammengetragen werden können, sofern sie das Wissen in Bezug auf bestimmte Konfigurationen aus wirkenden Mechanismen, Kontexten und letztlich *Outcomes* erhöhen.

2 Design und Methoden von Evaluationsstudien

Bei Evaluationen handelt es sich – in der Regel – um stark praxis- und anwendungsbezogene Forschung. Doch auch wenn in Bezug auf die Qualität von Evaluationen gerade im deutschsprachigen Raum noch Verbesserungsbedarf konstatiert wird (vgl. Stockmann/Meyer 2010: 53), so folgt doch zumindest die professionelle Evaluationsforschung den wissenschaftlichen Gütekriterien (Reliabilität, Validität, intersubjektive Nachvollziehbarkeit) und nutzt die gesamte Bandbreite der sozialwissenschaftlichen Forschungsmethoden. So heben Rossi et al. (1999: 4) in ihrer Definition von Evaluation hervor: *„Program evaluation is the use of social research procedures to systematically investigate the effectiveness of social intervention programs“*. Das Einhalten der wissenschaftlichen Gütekriterien, die Entwicklung durchdachter und angemessener Forschungsdesigns, die Durchführung durch erfahrene Evaluatoren etc. sind dabei von zentraler Bedeutung, da „Alltagsevaluationen“ (die z.B. in einfachen Akzeptanz- oder Zufriedenheitserhebungen ohne spezifisches Evaluationsdesign bestehen) enorme Risiken bergen, indem sie eine nur *scheinbar* rationale Grundlage für ggf. weitreichende (politische) Entscheidungen vortäuschen (Stockmann/Meyer 2010: 66-67).

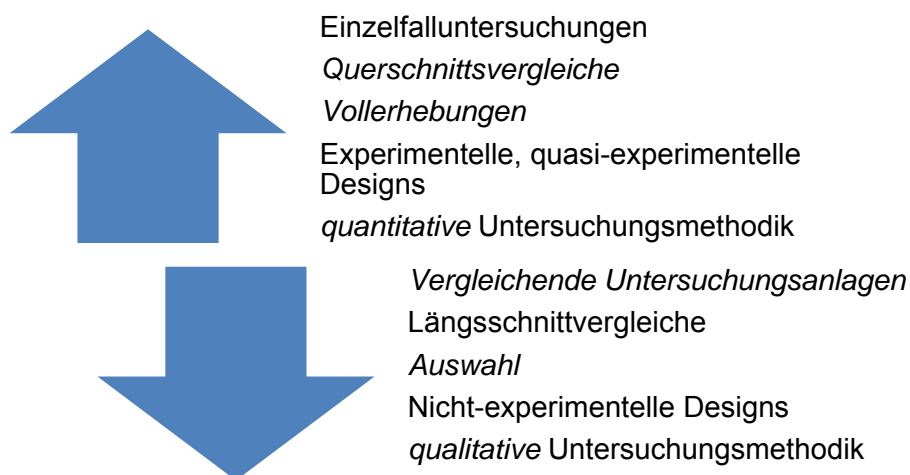
Beim angemessenen Einsatz sozialwissenschaftlicher Methoden innerhalb durchdachter Evaluationsdesigns stellen sich gleichwohl evaluationsspezifische Herausforderungen. Neben dem Konzipierungs- bzw. Indikatorenproblem (vgl. Kapitel 7) stellt das Kausalitätsproblem die zweite Hauptherausforderung für Evaluationsstudien dar (Wollmann 2009: 383): Umso mehr bedarf es einer leistungsfähigen methodischen Vorgehensweise, um valide die Frage beantworten zu können, ob beobachtbare Veränderungen tatsächlich kausal auf eine bestimmte politische Maßnahmen zurückgeführt werden können. In aller Regel fragen Evaluationsstudien dabei nach der Wirkung einzelner politischer Maßnahmen. Die verwendeten Methoden müssen es daher erlauben, die Effekte dieser Maßnahmen zu isolieren, um sie von den Wirkungen anderer Maßnahmen abzugrenzen und aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten, inwiefern bestimmte Resultate tatsächlich auf die evaluierte (und nicht eine andere) Maßnahme zurückzuführen sind.

Eine weitere methodische Herausforderung der geplanten Evaluation besteht darin, dass es sich bei den zentralen familienpolitischen Leistungen (z.B. Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld) um *allgemeingültige* Leistungen handelt, die von nahezu allen Anspruchsberechtigten auch in Anspruch genommen werden. Dementsprechend können quasi-experimentelle Situationen für die Evaluation nicht dadurch geschaffen werden, dass zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern der Maßnahme unterschieden wird, wie es z.B. bei der Evaluation von spezifischen Elternbildungsmaßnahmen möglich wäre. Umgekehrt haben solche spezifischen, sehr heterogenen Maßnahmen, wie sie in Österreich z.B. im Bereich der Elternbildung existieren, den Nachteil, dass sich ihre *Wirksamkeit* immer nur sehr spezifisch auf die teilnehmenden Individuen einer bestimmten Maßnahme in einem bestimmten Ort untersuchen lässt und sich die Ergebnisse schwer übertragen oder gar verallgemeinern lassen. Bei den allgemeingültigen Leistungen müssen daher – wenn die klassischen quantitativen Verfahren der Programmevaluation genutzt werden sollen – quasi-experimentelle Situationen dort gesucht werden, wo sich entweder zwischen geografischen Regionen (z.B. den österreichischen Bundesländern) eine Leistung signifikant unterscheidet oder die Leistung im Zeitablauf verändert wurde. Für diese Situationen müssen darüber hinaus dann geeignete Daten (auf Individualebene) vorliegen, um eine Wirkungsanalyse vornehmen zu können. Alternativ kann z.B. – wie auch bei der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen

Leistungen in Deutschland – auf Mikrosimulationsverfahren zurückgegriffen werden, die aber auch mit spezifischen Nachteilen verbunden sind.⁸

Die Auswahl der Untersuchungsmethoden haben nicht nur der Fragestellung (vgl. Kapitel 3), sondern v.a. auch dem Evaluationsgegenstand Rechnung zu tragen (Bussmann et al. 1997: 185), sodass über spezifische Evaluationsdesigns erst in Teil III des vorliegenden Berichts Aussagen getroffen werden können. An dieser Stelle soll es vielmehr darum gehen, einen kurzen Blick auf zentrale Dimensionen von Untersuchungskonzepten (vgl. Abbildung 3) zu werfen und die mit dem konkreten Forschungsinteresse der *Wirkungsanalyse* (familien-) politischer Maßnahmen in Bezug zu setzen.

Abbildung 3: Zentrale Dimensionen von Untersuchungskonzepten



Quelle: Eigene Darstellung ÖIF auf Grundlage von Bussmann et al. 1997

Auf dieser sehr allgemeinen Ebene kann festgehalten werden, dass Aussagen über Kausalzusammenhänge auf Grundlage von Einzelfalluntersuchungen schwer getroffen werden können, weshalb sie auch in der Wirkungsforschung vergleichsweise selten anzutreffen sind (Bussmann et al. 1997: 187). In der Regel kommen daher vergleichende Untersuchungsmethoden zum Einsatz, die z.B. zwischen verschiedenen Fällen (Querschnitt) oder Zeitpunkten (Längsschnitt) Bezüge herstellen oder die im Rahmen eines experimentellen Designs mit Kontrollgruppen arbeiten, die sich möglichst nur in Hinblick auf die evaluierende Maßnahme unterscheiden. Meist ist die Grundgesamtheit zu groß, als dass Vollerhebungen durchgeführt werden könnten, sodass eine geeignete Auswahl für die Analyse getroffen werden muss.

Die Wahl zwischen quantitativen und/oder qualitativen methodischen Zugängen sollte sich – wie die anderen methodischen Fragen auch – v.a. an Fragestellung und Untersuchungsgegenstand entscheiden. Auf der anderen Seite sollte in jedem Fall ein komplementäres Untersuchungsdesign entwickelt werden, das die Stärken der jeweiligen Ansätze verbindet. Zu den Stärken qualitativer gegenüber quantitativen Evaluationsmethoden gehört z.B. die Möglichkeit, neue Phänomene aufzufinden, die sich gerade erst im Untersuchungsfeld entwickeln (Kelle/Erzberger 2006: 287). Außerdem lassen sich mit ihrer Hilfe eher nicht-intendierte *Outcomes* politischer Maßnahmen identifizieren und konkrete ‚kausale Pfade‘, durch die be-

⁸ Zum einen sind Mikrosimulationen im Gegensatz zu *ex-post*-Evaluationen nur in der Lage, sogenannte Nettoeffekte abzuschätzen, da sie z.B. nicht einbeziehen können, wie Informationskampagnen die Inanspruchnahme und Wirksamkeit einer Leistung beeinflussen. Und zum anderen fußen sie auf Modellen mit oft nicht unumstrittenen Annahmen bzgl. des Verhaltens der Betroffenen.

stimmte Interventionen wirken, beschreiben (ibid.). Darüber hinaus bieten sich häufig stufenweise Verfahren an, indem z.B. widersprüchliche Ergebnisse quantitativer Analysen mithilfe qualitativer Methoden näher beleuchtet werden oder umgekehrt mithilfe qualitativer Methoden gebildete Hypothesen (z.B. aus vergleichenden Fallstudien) quantitativ überprüft werden.

Nach einer Einschätzung von Bussmann et al. (1997: 198) schälen sich – aus forschungsökonomischen Gründen, die bei Evaluationen meist stärker ausgeprägt sind als bei Grundlagenforschung – immer wieder ähnliche Evaluationsdesigns als gangbare Lösung heraus, nämlich v.a. Einzelfallstudien, Fallstudienvergleiche, quasi-experimentelle Vorher-Nachher-Vergleiche, Zeitreihenanalysen sowie die Kombination verschiedener Design-Ansätze.

Wie oben ausgeführt, folgt die vorliegende Konzeptionalisierung zur Evaluation der österreichischen Familienpolitik einem realistischen Kausalitätsbegriff, der gewissermaßen zwischen den Extrempolen des Positivismus und Konstruktivismus, des empirisch-analytischen und des interpretativ-hermeneutischen Paradigmas angesiedelt ist. Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die Evaluationsforschung zwar lange Zeit von quantitativen, (quasi-)experimentellen Vorgehensweisen dominiert wurde, sich in den letzten Jahren aber daneben auch qualitativ-hermeneutische Methoden (z.B. Fallstudien) etabliert haben und zunehmend auch Vorteile von Methoden-mixenden Vorgehensweisen anerkannt werden (Wollmann 2009: 384). Darüber, welche der vielfältigen qualitativen Methoden (z.B. Dokumentenanalyse, Interviews, Gruppendiskussionen) und quantitativen Verfahren beim hier interessierenden Gegenstandsbereich zum Einsatz kommen gibt das folgende Kapitel über die deutsche Gesamtevaluation einen ersten Eindruck. Vor allem in Kapitel 7 wird aber dann zu klären sein, welche methodischen Verfahren bei früheren Evaluationen im Bereich der hier interessierenden Ziele eingesetzt wurden.

3 Exkurs: Gesamtevaluation der Familienleistungen in Deutschland

Auch wenn die Evaluation politischer Maßnahmen und Leistungen – vor allem deren Implementation und Wirkungen – in den vergangenen Jahren an Bedeutung zugenommen hat, so besteht doch nicht nur bei der Evaluation von Einzelmaßnahmen nach wie vor Steigerungspotenzial, sondern es ist vor allem auch äußerst selten der Versuch unternommen worden, ein Politikfeld in seiner *Gesamtheit* zu evaluieren. In Deutschland wurde, in einem ersten Schritt, durch das ‚Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen‘ eine Bestandsaufnahme vorgenommen und – im Auftrag des BMFSFJ – ein Leistungstableau aufgestellt, in dem Leistungen und Finanzströme systematisiert sowie Anspruchsvoraussetzungen und Leistungshöhen sichtbar gemacht wurden.⁹ Insgesamt zeigte die Bestandsaufnahme für 2006 ganze 156 ehe- und familienbezogene Leistungen mit einem Umfang von etwa 189 Mrd. Euro auf.

Seit 2009 schloss hieran das groß angelegte Projekt einer ‚Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen‘ an, das also erstmals den Versuch unternimmt, mithilfe wissenschaftlicher, politikberatender und demoskopischer Expertise die bestehenden familienpolitischen Maßnahmen möglichst umfassend auf ihre Wirkungen und ihre Zielgenauigkeit hin zu überprüfen. Orientieren konnte sich dieses groß angelegte Projekt vor allem an der zwischen 2003 und 2006 durchgeführten, sogenannten ‚Hartz-Evaluierung‘, wobei sich die Voraussetzungen für diese arbeitsmarktpolitische Gesamtevaluation deutlich von den familienpolitischen unterschieden.¹⁰ Aufgrund des auch im internationalen Vergleich einzigartigen Charakters dieser deutschen Gesamtevaluation der Familienpolitik soll im Folgenden deren Vorgehen skizziert und hieraus Schlüsse für die Evaluation der österreichischen Familienpolitik gezogen werden. Von Vorteil ist hierbei, dass es sich bei Deutschland und Österreich familienpolitisch um *most similar cases* handelt (vgl. Blum 2012), sodass Überlegungen und Ergebnisse vergleichsweise gut übertragen werden können.

Auftraggeber der Gesamtevaluation sind das BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) sowie das BMF (Bundesministerium der Finanzen). Mit der Koordination des Vorhabens wurde das Beratungsunternehmen *Prognos* als externe Geschäftsstelle beauftragt. *Prognos* vergibt die Aufträge an die beteiligten Evaluationsinstitute (u.a. das ZEW, DIW, ifo, FFP) und ist für Berichte an den Auftraggeber zuständig. Zudem existiert eine Koordinierungsgruppe für die interne und externe Geschäftsstelle sowie eine Programmgruppe, die das Vorhaben extern wissenschaftlich begleitet.

Für die ‚Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen‘ in Deutschland war in einem ersten Schritt das Festlegen von konkreten Zielsetzungen erforderlich, die mit den familienpolitischen Maßnahmen verfolgt werden. Das deutsche Familienministerium orientierte sich damals bei der Zielfestlegung am Konzept der ‚nachhaltigen Familienpolitik‘, das erstmals in einem Gutachten von Rürup und Gruescu (2003) und später von anderen Wissenschaftlern weiterentwickelt wurde: Die Autoren des Gutachtens fokussierten angesichts

⁹ Eine analoge Voraussetzung für die Wirkungsanalyse familienpolitischer Maßnahmen ist in Österreich durch die ‚Familienpolitische Datenbank‘ (FPDB) am ÖIF gegeben.

¹⁰ Dies war vor allem deshalb der Fall, da mit den Hartz-Reformen in einer kurzen Zeitspanne eine grundlegende Veränderung des gesamten Felds der Arbeitsmarktpolitik vorgenommen wurde und somit eine quasi-experimentelle Situation für die Evaluation genutzt werden konnte. Demgegenüber wurden in der deutschen (wie auch der österreichischen) Familienpolitik bislang keine vergleichbar umfassenden Reformen gleichzeitig vorgenommen, sondern nur sukzessiv über die Reform von Einzelmaßnahmen.

der demografischen Veränderungen auf zwei Hauptziele – nämlich die Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit und der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur –, die es mit einem Instrumenten-Dreiklang aus Zeit, Geld und Infrastruktur zu verfolgen gilt. Besondere Bedeutung wird dabei einer Senkung der Opportunitätskosten beigemessen, d.h. der durch Familienverantwortung entstehenden Verzichtskosten, z.B. durch entfallendes Einkommen aufgrund von Teilzeitbeschäftigung. Reduzieren lassen sich diese Opportunitätskosten etwa durch Einkommensersatzleistungen während der Elternkarenz.

Vor diesem Hintergrund wurden für die deutsche Gesamtevaluation vier Zielsetzungen einer nachhaltigen Familienpolitik definiert (Prognos 2012: 10):

- Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Wahlfreiheit
- Förderung und Wohlergehen von Kindern
- Fertilität/Erfüllung von Kinderwünschen

Für eine Effektivitätsprüfung der familienpolitischen Maßnahmen wurden diese Zielsetzungen zudem weiter operationalisiert, indem konkretere Unterziele sowie geeignete Indikatoren definiert wurden (Prognos 2012). In der folgenden Tabelle ist diese Operationalisierung beispielhaft für die ersten beiden Ziele aufgeführt.

Tabelle 2: Operationalisierung der familienpolitischen Ziele in Deutschland

Ziel	Indikator
<i>Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe</i>	
Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Familien Wirtschaftliche Selbständigkeit beider Partner	Armutsrisikoquote (Haushalte, Kinder) Zahl der Familien im ALG II-Bezug Finanzielle Besserstellung der Familien Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der Mütter/Väter
<i>Vereinbarkeit von Familie und Beruf</i>	
Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit Stärkere Involvierung der Väter in die Familienarbeit	Vollzeitäquivalente von Müttern Vollzeitäquivalente von Vätern Zeitverwendung

Quelle: Prognos 2012: 14

Insgesamt werden im Rahmen der Gesamtevaluation elf Module innerhalb von vier Jahren bearbeitet, die jeweils in Bezug zu mindestens einer dieser vier Zielsetzungen stehen. Die folgenden fünf dieser elf Module wurden methodisch mithilfe von *Mikrosimulationen* bearbeitet:

- **Zentrale Leistungen:** Wie wirken zentrale Leistungen auf wirtschaftliche Stabilität und Vereinbarkeit?
- **Zentrale Leistungen im Lebensverlauf:** Wie wirken zentrale Leistungen auf wirtschaftliche Stabilität und Vereinbarkeit im Lebensverlauf?
- **Förderung und Wohlergehen von Kindern:** Wie wirken zentrale Leistungen auf das Betreuungsarrangement und darüber auf Förderung und Wohlergehen von Kindern?
- **Familien in der Alterssicherung:** Wie wirken Leistungen der Alterssicherung im Lebensverlauf auf wirtschaftliche Stabilität?
- **Fertilität:** Wie wirken zentrale Leistungen auf die Geburtenrate?

Des Weiteren gab es drei Module, bei denen nicht auf Mikrosimulationen zurückgegriffen werden musste, sondern eine Bearbeitung durch ex-post-Analysen möglich war:

- **Kinderbetreuung:** Wie wirkt die öffentlich geförderte Kinderbetreuung auf wirtschaftliche Stabilität, Vereinbarkeit und Geburtsverhalten?
- **Wohlergehen von Kindern:** Wie wirken zentrale Leistungen direkt auf das Wohlergehen von Kindern?
- **Kindergeld:** Wie wirkt das Kindergeld (Kinderfreibetrag) auf wirtschaftliche Stabilität, Vereinbarkeit und Geburtsverhalten?

Schließlich wurden im Rahmen der Gesamtevaluation noch drei begleitende Module durchgeführt, um zusätzliche zentrale Perspektiven einzubinden bzw. die erforderliche Datengrundlage für die Evaluationsstudien zu erlangen.

- **Akzeptanzanalysen I-II:** Welche Leistungen sind in der Bevölkerung bekannt, wie werden sie bewertet und angenommen?
- **Rechtliche Schnittstellen:** Welche Schnittstellen bestehen zwischen Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht in Bezug auf Familien?
- **„Familien in Deutschland (FID)“:** Systematische Datenerhebung über Familien durch Erweiterung des SOEP (Sozio-ökonomisches Panel)

Insgesamt wurden in die Gesamtevaluation 13 zentrale Leistungen einbezogen. Von diesen sind sieben dem Typ der Geldleistungen zuzurechnen (Kindergeld, Erhöhtes ALG I, Unterhaltsvorschuss, Kindbezogener Anteil am Wohngeld, Kindbezogener Anteil am ALG II, Kinderzuschlag, Elterngeld). Weitere sechs Leistungen fallen unter den Typus der steuerlichen bzw. der Sozialversicherungsleistungen (Kinderfreibetrag, Ehegattensplitting, Entlastungsbetrag, Ermäßigter Beitragssatz in der Pflegeversicherung, Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung (Ehepartner)). Als zentrale Sachleistung ist zudem die öffentliche Kinderbetreuung aufgenommen. Es zeigt sich, dass nicht nur im engeren Sinne familienpolitische Leistungen evaluiert werden, sondern auch zentrale, für Familien wirksame Leistungen aus anderen Politikfeldern wie der Arbeitsmarkt- oder Gesundheitspolitik. Dies trägt dem Querschnittscharakter des Politikfelds Familie Rechnung.

TEIL II: KONZEPT ZUR WIRKUNGSANALYSE DER ÖSTERREICHISCHEN FAMILIENPOLITIK

Im vorangehenden Abschnitt des Berichts wurden die theoretischen Grundlagen zur Durchführung einer Evaluierung von Familienpolitik bzw. familienpolitischen Maßnahmen auf Basis der einschlägigen Literatur dargelegt. Teil II beschreibt nun die konzeptionelle und methodische Herangehensweise, wie ein ebensolches Evaluationsvorhaben für Österreich in der Praxis umgesetzt werden kann.

4 Vorgehen und Evaluationsdesign

Um die einzelnen Stufen des Diskussions- und Konzeptionsprozesses im Überblick nachvollziehbar zu machen, wurde das nachfolgende Schaubild entwickelt. Es soll veranschaulichen, welche grundlegenden Überlegungen für die Konzeptentwicklung der geplanten Wirkungsanalyse richtungsweisend waren und in welcher Form sie miteinander zusammenhängen. Das Schaubild verdeutlicht aber auch den beschrittenen Weg der Spezifizierung und thematischen Einengung von einem zunächst sehr allgemein diskutierten Konzept einer politischen Wirkungsanalyse (Teil I) über ein vom ÖIF als breit und umfassend angedachtes Konzept für Österreich (Teil II) bis hin zu der konkret im Rahmen des Arbeitsprogrammes durch das ÖIF zu realisierenden Wirkungsanalyse (Teil III).

Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass eine in der Praxis durchgeführte Wirkungsanalyse das jeweilige Politikfeld nie in seiner Gesamtheit erfassen kann, sondern immer nur ausschnittsweise. Idealerweise decken die untersuchten Ausschnitte möglichst viele der für eine valide Beurteilung relevanten Bereiche ab. Bis zu welchem Grad dies real umsetzbar ist, hängt von den ressourcenbezogenen Voraussetzungen bei der Durchführung ab. Insofern fokussiert das vom ÖIF entwickelte Konzept in seiner konkreten Realisierung ebenfalls auf bestimmte inhaltliche Teilaspekte. Diese thematische Eingrenzung bezieht sich sowohl auf den Gegenstand der Analyse (d.h. ausgewählte familienpolitische Maßnahmen) und die Operationalisierung (d.h. ausgewählte Indikatoren) als auch auf die konkret umzusetzenden Forschungsprojekte in Form von einzelnen Modulen (siehe Abbildung 4, letzte Spalte).

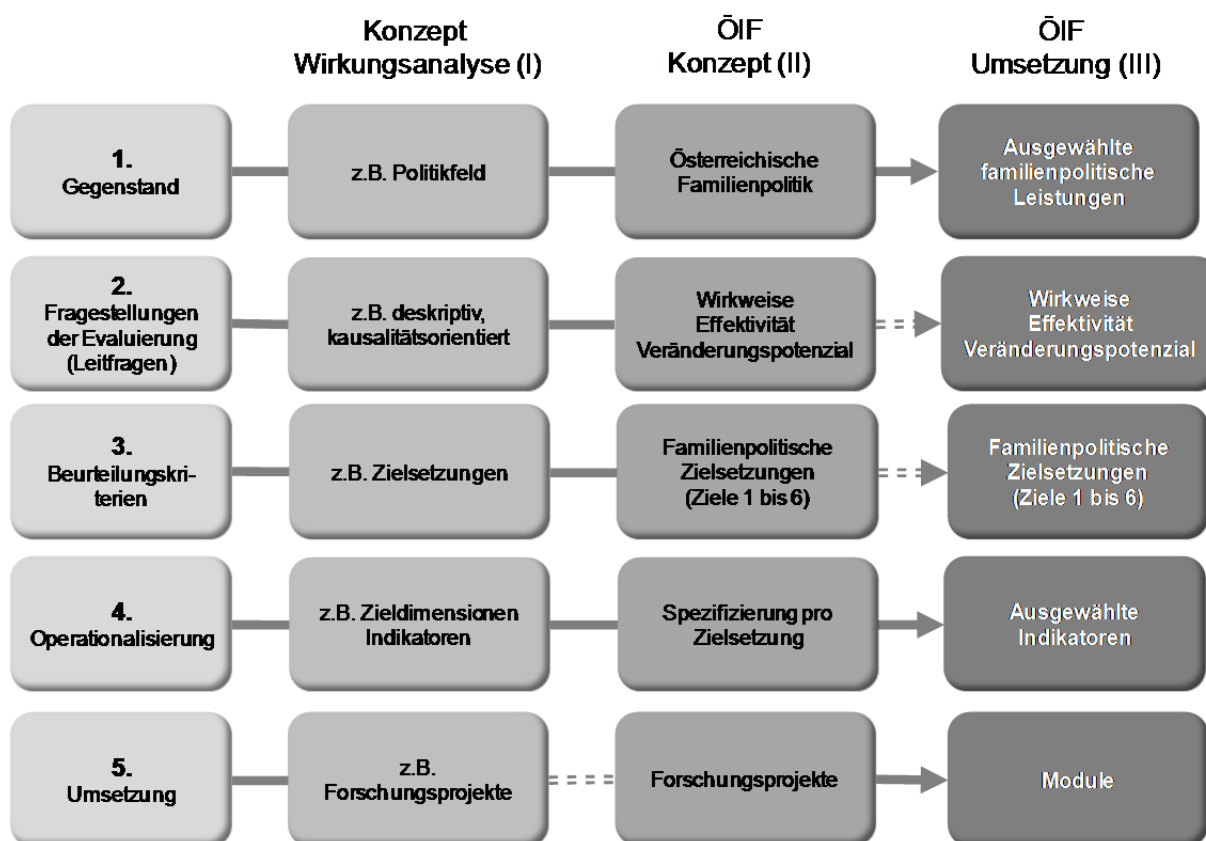
In vertikaler Richtung beschreibt das Schaubild zunächst die fünf zentralen Schritte der Wirkungsanalyse, beginnend mit der Definition des Gegenstandes (1) und den forschungsleitenden Fragen (2), gefolgt von der Definition möglicher Kriterien, die der Beurteilung zugrunde gelegt werden (3). Die Operationalisierung (4) dient dazu, den jeweiligen Untersuchungsgegenstand über direkt beobachtbare und messbare Größen greifbar zu machen. Im letzten Schritt – der Umsetzung (5) – geht es darum, die bisher erarbeiteten Grundlagen in konkreten Forschungsprojekten abzubilden.

Die beschriebenen fünf Schritte werden – in horizontaler Richtung des Schaubildes – für die einzelnen Konzeptionsstufen spezifiziert. Sie sind für das grundlegende Konzept einer Wirkungsanalyse (I) sehr allgemein, werden im ÖIF-Konzept (II) konkreter und bilden für die ÖIF-Umsetzung (III) die tatsächliche Vorgehensweise ab.

Zusammenfassend lässt sich die geplante Wirkungsanalyse des ÖIF in einem allgemeinen fünfstufigen Konzept verorten. Das theoretische Konzept der ÖIF Wirkungsanalyse sieht ei-

nen größeren Rahmen vor als in der konkreten Umsetzung gegenwärtig realisierbar scheint. Vor dem Hintergrund der zu erreichenden familienpolitischen Zielsetzungen geht es um die Frage, wie einzelne bzw. miteinander interagierende familienpolitische Maßnahmen des Bundes wirken, wie effektiv sie sind und in welchen Bereichen möglicherweise Verbesserungspotenzial gegeben ist. Die familienpolitischen Zielsetzungen werden über ausgewählte Indikatoren operationalisiert, d.h. messbar gemacht. Diese Indikatoren stellen ihrerseits die Grundlage für die Entwicklung einzelner Forschungsprojekte (Module) und deren konkrete Umsetzung dar.

Abbildung 4: Konzeptionsprozess im Überblick



Quelle: eigene Darstellung ÖIF

Rückbindend an die theoretischen und konzeptionellen Vorüberlegungen aus Teil I lässt sich also zusammenfassen, dass die Wirkungsanalyse der bestehenden familienpolitischen Leistungen in Österreich zu einem Zeitpunkt ansetzt, an dem die entsprechenden Maßnahmen bereits entwickelt, beschlossen und in Kraft gesetzt worden sind (vgl. Kapitel 1.1.3). Da die Evaluation in dieser Wirkungsphase familienpolitischer Maßnahmen ansetzt, nimmt sie vorrangig eine ex-post-Analyseperspektive ein und ist primär auf die allgemeine Erhöhung des Wissensstandes über die jeweilige Policy und deren Wirkungsweise gerichtet. In der Folge ist aber dieses Wissen auch notwendig und kann genutzt werden, wenn die Effektivität der familienpolitischen Maßnahmen erhöht werden soll. Die entsprechend dieser Analyseperspektive zu nutzenden Evaluationskonzepte sind demnach summativer, bilanzierender Art, werden aber auch um formative Konzepte in Hinblick auf zukünftiges Reformpotenzial der österreichischen Familienpolitik ergänzt.

Was die Wirkungsanalyse der bestehenden familienpolitischen Leistungen in Österreich (wie auch die Gesamtevaluation in Deutschland, vgl. Kapitel 3) von gängigen Evaluationen unterscheidet, ist ihr ganzheitlicher Ansatz: Wie in Kapitel 2 ausgeführt wurde, erfordert es das sogenannten „Kausalitätsproblem“, Zugänge und Methoden zu finden, die es erlauben, die Effekte spezifischer politischer Maßnahmen zu isolieren, um sie von den Wirkungen anderer Maßnahmen abzugrenzen. Nur so können aussagekräftige Ergebnisse erhalten werden, inwiefern bestimmte Resultate tatsächlich auf die evaluierten Maßnahmen zurückzuführen sind. Dies ist für die Evaluation der österreichischen Familienpolitik ebenfalls erforderlich (vgl. Leitfragen 1, Kapitel 6). Darüber hinaus soll es jedoch auch darum gehen, die Effekte interagierender familienpolitischer Maßnahmen zu untersuchen (vgl. Leitfragen 2, Kapitel 6), was eine spezifische methodische Herausforderung ist. Zunächst jedoch ist im folgenden Kapitel der Untersuchungsgegenstand näher einzugrenzen.

5 Untersuchungsgegenstand: Politische Leistungen – Maßnahmen – Instrumente

Für den familienpolitischen Kontext werden verschiedene Begrifflichkeiten verwendet, z.B. ist die Rede von familienpolitischen ‚Policies‘, ‚Programmen‘, ‚Maßnahmen‘, ‚Leistungen‘ oder ‚Instrumenten‘ – häufig ohne dass diese Konzepte zueinander in Bezug gesetzt oder hinreichend voneinander abgegrenzt würden. Im Rahmen des Evaluationskonzepts ist es jedoch notwendig, die hierzu geeigneten Konzepte auszuwählen, einzugrenzen und zu klären, welches die geeignete Untersuchungseinheit für die Analyse darstellt.

Unter *Policy* wird im englischen Sprachgebrauch – in Abgrenzung zu *Polity* (Strukturen, Institutionen) und *Politics* (politische Prozesse, z.B. Gesetzgebungsprozesse) – die inhaltliche, materielle Ebene von Politik verstanden bzw., in den Worten von Dye (1972: 1): „Anything governments chose to do or not to do.“¹¹ Hierbei wird in aller Regel zwischen verschiedenen Gegenstandsbereichen von Policies differenziert (weshalb der Begriff im Deutschen auch häufig mit ‚Politikfeld‘ übersetzt wird), die sehr breit oder auch sehr eng gefasst sein können, z.B. Energiepolitik, Wirtschaftspolitik, Standortpolitik, Sozialpolitik oder eben Familienpolitik. Zur Verfolgung der durch diese Policies gesetzten Ziele werden eine Reihe von *Programmen* und *Maßnahmen* eingesetzt, wobei ‚Programm‘ hierbei in der Regel als der umfassendere Begriff verstanden wird, „in einem Ziele, Mittel und Wege einschließenden“ Sinne (Blum/Schubert 2011: 85).

Nicht alle staatlichen *Maßnahmen* implizieren jedoch auch eine *Leistung* irgendwelcher Art, sondern einige versuchen vielmehr „mit verschiedenen Steuerungsinstrumenten menschliches Verhalten zu regulieren“ (Windhoff-Héritier 1987: 39). Hierunter sind beispielsweise sogenannte „sozialregulative“ Policies (Smith 1975: 90) wie Diskriminierungsverbote aufgrund von Geschlecht, Religion oder sexueller Orientierung zu fassen. In erster Linie sollen in der Evaluation der österreichischen Familienpolitik nur solche Maßnahmen betrachtet werden, die auch in familienpolitische *Leistungen* münden. Regulative Maßnahmen sollten jedoch keineswegs gänzlich von der Analyse ausgeblendet bleiben, sondern ergänzend betrachtet werden (vgl. Teil III).

¹¹ Diese auf Regierungen beschränkte Definition nach Dye ist sehr eng gefasst; heute wird sie üblicherweise auf ‚politische Akteure‘ im Allgemeinen ausgedehnt.

Bei der Ausgestaltung dieser Maßnahmen oder Programme stehen dem Staat eine Reihe unterschiedlicher Interventionsformen bzw. Steuerungsinstrumente zur Verfügung, nämlich – einer frühen Typologie von Lowi (1972) folgend – klassische Gebote und Verbote, eigene Leistungserbringung, finanzielle Anreize, Umverteilungspolitik, Überzeugungspolitik oder auch gesellschaftliche Strukturbildung, z.B. durch Schaffung von Netzwerken aus staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren. Bussmann et al. (1997: 41) heben im Evaluationskontext die Problematik dessen hervor: Bereits die Vielfalt staatlicher Tätigkeiten stelle hohe Anforderungen an die Evaluatoren und setze vertiefte Kenntnisse des zu evaluierenden Politikbereichs hervor, doch diese Problematik werde dadurch weiter verschärft, „dass der Staat verschiedene Formen der Intervention einsetzt“. Hinzu kommt, dass diese verschiedenen Instrumente nicht eindeutig voneinander abgegrenzt werden können: „The variety of instruments available to policy-makers to address a policy problem is limited only by their imaginations“ (Howlett/Ramesh 2003: 88). Vor diesem Hintergrund sind zwar zahlreiche Versuche zur Typologisierung politischer Steuerungsinstrumente unternommen worden, es ist aber zu beachten, dass es sich hierbei um idealtypische Abgrenzungen handelt und in der Praxis häufig Mischformen zum Einsatz kommen (Blum/Schubert 2011: 87). In einer Klassifikation nach Braun/Giraud (2009) wird zwischen direkten und indirekten Politikinstrumenten unterschieden (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Typen von Steuerungsinstrumenten

Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen		Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns			
		<i>direkt</i>	<i>indirekt</i>		
Hoheitsrechte des Staates	Staat als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen	regulative Politik	Finanzierung	Strukturierung: prozedurale Steuerung	Überzeugung

Quelle: Braun/Giraud 2009: 162

Um diese Differenzierung je mit einem Beispiel aus dem familienpolitischen Bereich zu veranschaulichen, werden z.B. öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen als Dienstleistung seitens des Staates bereitgestellt (z.T. auch als Steuerungsinstrument ‚Infrastruktur‘ bezeichnet). Bei denjenigen Instrumenten, die auf die Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns abzielen, ist beispielsweise das Eherecht oder das Sorgerecht unter dem direkten Instrument der regulativen Politik zu fassen. Hingegen greift beispielsweise die Familienbeihilfe oder das Kinderbetreuungsgeld primär auf das indirekte Instrument der Finanzierung zurück. Bisweilen wird auch noch eigens zwischen ‚Geldleistungen‘ und ‚Steuerleistungen‘ (z.B. Absetzbeträge für Kinderbetreuung) für Familien differenziert, während hier beides unter dem Instrument ‚Finanzierung‘ zu subsumieren wäre. Strukturierung bzw. prozedurale Steuerung meint Bemühungen des Staates, „die Adressaten über die Bereitstellung von Verhaltensangeboten in Form von ‚sozialen Verhaltensarrangements‘ zu beeinflussen“ (Braun/Giraud 2009: 166), worunter im familienpolitischen Bereich z.B. die Einrichtung von Selbsthilfeeinrichtungen zu fassen ist. Das indirekte Steuerungsinstrument der Überzeugung schließlich kommt etwa bei Informations- und Überzeugungskampagnen wie dem Staatspreis ‚Familienfreundlichster Betrieb‘ oder dem ‚Zukunftsforum Familie & Wirtschaft‘ zum Einsatz.

Da bei der geplanten Evaluation, wie oben weiter ausgeführt, in erster Linie familienpolitische *Leistungen* evaluiert werden sollen, werden sich hier vor allem die idealtypischen Instrumente der staatlichen Dienstleistungen (Infrastruktur) sowie der Finanzierung (Geld- und Steuerleistungen) finden. Ergänzend werden auch regulative Politikinstrumente betrachtet werden, während Instrumente der Strukturierung sowie der Überzeugung bei der durchzuführenden Evaluation der österreichischen Familienpolitik nicht mit einbezogen werden können.¹² Die Beurteilung der Wirkung dieser verschiedenen Politikinstrumente erfordert auch entsprechend unterschiedliche disziplinäre Kompetenzen (vgl. Bussmann et al. 1997: 43), z.B. wird die Wirkungsanalyse regulativer Politiken u.a. juristische, diejenige von Gütern und Dienstleistungen betriebswirtschaftliche, die von Umverteilungsprogrammen ökonomische sowie die von Anreizen und Überzeugungsstrategien sozialwissenschaftliche Kompetenzen benötigen.

6 Leitfragen

Für die geplante Wirkungsanalyse sind in einem ersten Schritt konkret zu verfolgende Leitfragen festzulegen, die – um eine möglichst einheitliche Vorgehensweise zu wahren – im Prinzip¹³ an alle zu evaluierenden familienpolitischen Zielsetzungen anzulegen sind. Hinzu kommen ggf. jeweils Unterfragen, die speziell für die einzelnen Zielsetzungen oder zu evaluierenden Maßnahmen zu stellen sind.

1) *Effektivität*

In einem ersten Schritt soll nach der Effektivität der untersuchten Maßnahmen gefragt werden, also dem Grad der Zielerreichung in Hinblick auf die familienpolitischen Zielsetzungen. Das Forschungsinteresse kann hier weiter in drei Unterfragen untergliedert werden.

1a) Erstens soll untersucht werden, *wie* die analysierten Maßnahmen wirken; möglichst unter Einbezug von Kontexten, Mechanismen und *Outcomes* (vgl. Kausalitätskonzept in Kapitel 1.2).

1b) Zweitens ist danach zu fragen, inwiefern die analysierten Maßnahmen in Hinblick auf die Zielsetzungen effektiv sind.

1c) Und drittens soll auf dieser Grundlage geklärt werden, wo Veränderungspotenzial läge, um eine höhere Effektivität der analysierten Leistungen zu erreichen.

¹² Im zugrunde gelegten theoretisch-konzeptionellen Rahmen sind Maßnahmen, die auf die Politikinstrumente Strukturierung und Überzeugung zurückgreifen, kaum evaluierbar, da z.B. Überzeugungskampagnen stark einzel-fallabhängig sind und auch nur einzeln evaluiert werden können.

¹³ Die Abschätzung der Evaluierbarkeit für die einzelnen Zielsetzungen und Maßnahmen kann möglicherweise zeigen, dass eine Wirkungsanalyse in diesem Sinne aus grundlegend-methodischen oder forschungspraktischen Gründen nicht durchführbar ist.

2) *Interaktion*

In einem zweiten Schritt soll es nicht mehr nur um die Effektivität von Einzelmaßnahmen gehen, sondern auch um deren Interaktion mit anderen Maßnahmen. Zwar wird in Evaluationen in aller Regel versucht, den Effekt von Einzelmaßnahmen über geeignete Forschungsdesigns zu *isolieren*. Tatsächlich aber ist davon auszugehen, dass Maßnahmen in aller Regel nicht separat auf bestimmte *Outcomes* wirken, sondern nur im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen.

2a) Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, inwiefern die Maßnahmen alleine oder im Zusammenspiel mit anderen (familienpolitischen) Maßnahmen wirken und, wenn letzteres der Fall ist, *wie* sie dies tun.

2b) Analog zum ersten Fragenkomplex soll dann gefragt werden, inwiefern die zusammenwirkenden Maßnahmen in Hinblick auf die Zielsetzungen effektiv sind.

2c) Auf dieser Grundlage ist zu untersuchen, wie die Interaktion der Maßnahmen – durch Veränderungen im Leistungssystem – effektiver gestaltet werden könnte.

Interaktion bezieht sich hierbei allerdings auf das Zusammenspiel zwischen einzelnen familienpolitischen Maßnahmen. Das Zusammenspiel von familienpolitischen Maßnahmen mit Maßnahmen aus anderen Politikbereichen (z.B. Arbeitsmarktpolitik, Langzeitpflege- oder Rentenpolitik) wird nur an den erforderlichen Stellen, aber nicht systematisch einbezogen, da die möglichst ganzheitliche Evaluation *eines* Politikfeldes bereits eine hohe konzeptionelle Herausforderungen darstellt und der Analysefokus daher beschränkt werden sollte. Nichtsdestotrotz wäre es höchst spannend, auch das Zusammenspiel von Maßnahmen unterschiedlicher Politikfelder zu untersuchen, dies wäre dann aber z.B. auf einen kleineren, klar umrissenen Bereich zu beschränken.

Bei einer solchen zielorientierten Evaluation, wie sie für die familienpolitischen Bundesleistungen in Österreich vorgesehen ist, besteht die Gefahr, „dass nicht-intendierte Effekte systematisch ausgeblendet werden (Tunnelblick)“ (Stockmann/Meyer 2010: 69) – obgleich diese nicht beabsichtigten Wirkungen möglicherweise von entscheidender Bedeutung für das Funktionieren der jeweiligen Maßnahme und deren mögliche Verbesserung sind. Daher ist durch ein entsprechendes Untersuchungsdesign abzusichern, dass die Evaluationen offen bleiben gegenüber intendierten sowie nicht-intendierten Effekten in Bezug auf die Zielsetzungen und/oder andere Zielgrößen als sie von der jeweiligen Maßnahme anvisiert werden.

7 Bewertungskriterien: Zielsetzungen der österreichischen Familienpolitik

Eine Hauptherausforderung von Evaluationen ist es, die Ziele bzw. intendierten Wirkungen von politischen Maßnahmen zu konzipieren (Konzipierungs-/Indikatorenproblem), um die interessierenden Veränderungen erfassen zu können (Wollmann 2009: 383). Zur Durchführung von Wirkungsanalysen familienpolitischer Maßnahmen ist es also notwendig, diese in Bezug zu den verfolgten familienpolitischen Zielen zu setzen. Nur so kann mithilfe geeigneter Indikatoren der Grad der Zielerreichung ermittelt werden. Im Folgenden werden zunächst verschiedene Herangehensweisen zur Differenzierung familienpolitischer Ziele diskutiert, daraufhin die vom österreichischen Familienministerium verfolgten familienpolitischen Ziele operationalisiert (7.3) und schließlich die zu evaluierenden familienpolitischen Maßnahmen diesen Zielen zugeordnet (7.4).

In der Familienpolitik-Forschung existieren verschiedene Differenzierungen zu *allgemeinen* familienpolitischen Zielen und Motiven. Eine differenzierte Unterscheidung stammt dabei von Franz-Xaver Kaufmann (2000: 426-428), der – in hier leicht veränderter und aktualisierter Darstellung nach Blum/Rille-Pfeiffer 2010) – zwischen folgenden verschiedenen familienpolitischen Motiven unterscheidet:

- *institutionelle* Motive, d.h. Schutz der Familie als Wert an sich;
- *demografische* Motive, z.B. Maßnahmen zur Steigerung der Geburtenrate;
- *ökonomische* Motive, d.h. Hervorheben der Bedeutung der Familie zur Humanvermögensbildung und Ausgleich ihrer Leistungen für die Gesellschaft;
- *sozialpolitische* Motive, d.h. Ausgleich der direkten und indirekten Kosten von Familien und Armutsbekämpfung;
- *Gleichstellungs- und Vereinbarkeitsmotive*, d.h. Ausgleich der ökonomischen und sozialen Nachteile v.a. von Frauen, in jüngerer Zeit auch eine geschlechtergerechtere Arbeitsteilung zwischen Erwerbs- und Sorgearbeit sowie das Bemühen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern;
- *Kinderwohlfahrtsmotive*, d.h. öffentliche Verantwortung für die Bedürfnisse von Kindern zu übernehmen.

Eine alternative Unterscheidung wurde durch Margit Schratzenstaller (2011) zwischen familienpolitischen (1) Verteilungszielen, (2) demografischen Zielen, (3) Gleichstellungs- und Vereinbarkeitszielen vorgenommen. Unter (1) die Verteilungsziele subsumierte sie z.B. den Ausgleich von wirtschaftlichen Nachteilen von Haushalten mit Kindern sowie auch die vertikale Umverteilung von Haushalten mit höheren hin zu Haushalten mit niedrigerem Einkommen. Den (2) demografischen Zielen ordnete sie v.a. das Erreichen einer bestimmten Fertilitätsrate sowie das Angleichen der tatsächlichen an die gewünschte Kinderzahl zu. Als Unterpunkte (3) der Gleichstellungs- und Vereinbarkeitsziele schließlich nannte sie primär die Förderung einer ökonomischen Geschlechtergleichstellung, die Förderung der quantitativen und qualitativen Erwerbstätigkeit von Frauen sowie einer egalitären innerfamiliären Arbeitsteilung.

Bei Betrachtung beider Unterscheidungen fällt auf, dass es sich hierbei um grundlegende Systematiken verschiedener Zielbereiche handelt, die jedoch auf einem höheren Abstraktionsniveau ansetzen als konkrete Zielsetzungen familienpolitischer Maßnahmen. Letztere sind jedoch für Evaluationszwecke erforderlich.

7.1 Zieldefinitionen

Um Zielsetzungen in Hinblick auf die Wirkungsanalyse der bestehenden familienpolitischen Leistungen in Österreich zu erarbeiten,¹⁴ fand am 8. März 2012 ein gemeinsames Treffen vom Projektteam des ÖIF mit Mitarbeitern des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend statt. Auf Grundlage dieses Treffens wurden sechs familienpolitische Hauptzielsetzungen festgelegt, die in der folgenden Tabelle in Kurzform aufgelistet und unten weiter ausgeführt werden. Diese Zielsetzungen bilden die Vielfalt der bestehenden familienpolitischen Leistungen ab, liegen aber teils quer zur strukturellen Untergliederung des Politikfelds und nehmen somit einen Querschnittscharakter ein. Das heißt, dass zur Verfolgung dieser Ziele vielfältige Maßnahmen aus verschiedenen familienpolitischen Bereichen eingesetzt werden.

Tabelle 4: Ziele der österreichischen Familienpolitik

Ziel 1	Lastenausgleich zwischen kinderlosen Personen und Eltern mit Unterhaltspflichten sowie zwischen verschiedenen Familienformen
Ziel 2	Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Männer und Frauen mit besonderem Fokus auf das kindliche Wohlergehen
Ziel 3	Verringerung von familiären Notlagen und Unterstützung von Familien bei der Krisenbewältigung
Ziel 4	Vermeidung von physischer, psychischer und sexueller Gewalt im familiären Kontext
Ziel 5	Stärkung der Erziehungskompetenz beider Elternteile
Ziel 6	Förderung von Kindern und Jugendlichen in ihrer Entwicklung als eigenständige Persönlichkeiten, um ein selbstständiges und eigenverantwortliches Leben zu führen und ihre produktiven und kreativen Potenziale für gemeinschaftliches und gesellschaftliches Engagement zu nutzen (Schnittmenge mit Jugendpolitik)

Quelle: eigene Darstellung ÖIF

Diese konkreten Zielsetzungen können nun wiederum mit den oben genannten familienpolitischen Zielbereichen nach Kaufmann (2000) in Verbindung gesetzt werden.

¹⁴ Zwar ist somit die Auflistung der Ziele sowie die Zuordnung familienpolitischer Maßnahmen zu diesen Zielen erst *nach* Inkraftsetzung der Maßnahmen erfolgt. Es handelt sich aber erstens um allgemeine Ziele der österreichischen Familienpolitik, sodass davon ausgegangen werden kann, dass sie tatsächlich bei der Formulierung und beim Beschluss der entsprechenden Maßnahmen als Leitvorstellung dienten. Und zweitens ist es ein grundlegendes Problem von Evaluierungen, dass – insbesondere bei bereits lange bestehenden Maßnahmen – die dahinterstehenden Ziele häufig nicht genau identifizierbar sind. Aus forschungspragmatischer Sicht ist daher die Auflistung von allgemeinen Zielen und deren genauere Operationalisierung anhand von Indikatoren eine gangbare Lösung für diese Problematik.

Die Zielsetzung (1), die sich auf den Lastenausgleich zwischen Menschen mit Kindern und Kinderlosen sowie zwischen verschiedenen Familienformen bezieht, ist dem ökonomisch-sozialpolitischen Zielbereich zuzuordnen: Sie strebt eine horizontale sowie vertikale Umverteilung sowie eine Vermeidung von – nicht nur finanzieller – Armut an. Klassischerweise wird diese Zielsetzung über den Familienlastenausgleich verfolgt, und hier sind die aus dem FLAF finanzierten Maßnahmen zuzuordnen. Eine systematische Zuordnung der familienpolitischen Maßnahmen zu den sechs Zielsetzungen erfolgt an späterer Stelle.

Die Zielsetzung (2) der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist dem Zielbereich der Gleichstellungs- und Vereinbarkeitsmotive zuzuordnen: Männer und Frauen mit familiärer Verantwortung (z.B. Kindererziehung, Pflege von Angehörigen) sollen diese Aufgaben mit Erwerbsarbeit vereinbaren können. Hierbei sollten ein breiterer Vereinbarkeits-Ansatz im Sinne von *work-life-balance* zugrunde gelegt sowie qualitative Perspektiven integriert werden, d.h. zum Beispiel der „Wohlfühlfaktor“ aller Familienmitglieder. Beispielhafte Maßnahmen der österreichischen Familienpolitik, die dieser Zielsetzung folgen, sind das Kinderbetreuungsgeld oder die öffentliche Kindertagesbetreuung.

Die (3) dritte Zielsetzung besteht darin, Notlagen von Familien zu verringern und sie in Krisen – wie z.B. Trennungssituationen, Tod von Familienmitgliedern, Schwangerschaftskonflikten – zu unterstützen. Besondere Berücksichtigung finden hierbei der Schutz und die Interessen von Kindern und Jugendlichen. In Hinblick auf die Zielbereiche ist diese Zielsetzung gewissermaßen quergelagert: Vor allem institutionelle, sozialpolitische und Kinderwohl-fahrtsmotive werden damit verfolgt. Beispielhafte Maßnahmen sind hierbei der Familienhärteausgleich oder die Familienhospize.

Einen ähnlichen Querschnittscharakter in Hinblick auf die sechs familienpolitischen Zielbereiche nehmen die folgenden drei Zielsetzungen ein. Die (4) Vermeidung von Gewalt fokussiert, ebenso wie die dritte Zielsetzung, auch auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen und verfolgt somit Kinderwohl-fahrtsmotive. Ebenso ist der Bereich des Gewaltschutzes, mit Blick auf die unterschiedlichen Betroffenheitslagen von Männer und Frauen, den Gleichstellungsmotiven zuzuordnen, und auch sozialpolitische Motive spielen hierbei eine Rolle.

Da ein Unterpunkt der (5) fünften Zielsetzung – Stärkung der Erziehungskompetenz – die besondere Berücksichtigung einer gewaltfreien Erziehung ist, finden sich Schnittmengen mit der vorangehenden Zielsetzung. Die fünfte Zielsetzung umfasst aber allgemein sämtliche Maßnahmen und Leistungen, die Mütter und Väter in ihren elterlichen Kompetenzen stärken und fördern, z.B. Familienberatung oder Elternbildung. Diese Zielsetzung ist primär den institutionellen Motiven sowie den Kinderwohl-fahrtsmotiven zuzuordnen.

Während der Schutz und die Förderung von Kindern und Jugendlichen auch bei den ersten fünf Zielsetzungen in – mehr oder weniger starkem Maße – als Unterpunkt integriert waren, fokussiert die sechste Zielsetzung, die sich familienpolitisch als Schnittmenge mit der Kinder- und Jugendpolitik ergibt, explizit darauf. Aus familienpolitischer Perspektive liegt hierbei ein besonderer Fokus auf der institutionellen und nicht-institutionellen Kinderbetreuung, deren Qualität sowie ihren Wirkungen auf die Förderung von Kindern und Jugendlichen.

7.2 Querschnittsfragen

Neben diesen sechs leitenden Zielvorstellungen wurden weiterhin drei Querschnittsfragen identifiziert, die nicht als eigenständige Zielsetzungen in die Wirkungsanalyse integriert werden müssen, sondern vielmehr an geeigneter Stelle bei der Auswertung einzubinden sind.

Tabelle 5: Querschnittsfragen der österreichischen Familienpolitik

QuF1	Geschlechtsspezifische Wirkungen
QuF2	Demografische Wirkungen/Fertilität
QuF3	Nachhaltigkeit der Maßnahmen (kurz-, mittel-, langfristige Effekte)

Quelle: eigene Darstellung ÖIF

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei Familienpolitik um einen Querschnittsbereich, der Schnittmengen mit vielen anderen, v.a. sozialpolitischen Politikfeldern aufweist, insbesondere aber mit Frauen- und Gleichstellungspolitik. Da familienpolitische Maßnahmen hohen Einfluss auf die Geschlechterverhältnisse haben (z.B. auf die Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit), sollten geschlechtsspezifische Wirkungen bei ihrer Evaluation durchgängig mitberücksichtigt werden. Eine zweite relevante Querschnittsfrage besteht in den demografischen Wirkungen familienpolitischer Maßnahmen, d.h. primär ihrem Einfluss auf das Geburtenverhalten (z.B. von monetären Leistungen, Betreuungsinfrastruktur). Die dritte Querschnittsfrage schließlich umfasst das Interesse an der ‚Nachhaltigkeit‘ der familienpolitischen Maßnahmen, womit in erster Linie die Identifizierung kurz-, mittel- und/oder langfristiger Effekte gemeint ist: Während die Effekte mancher familienpolitischer Maßnahmen sehr zeitnah eintreten, vollziehen sich Wirkungen anderer Maßnahmen erst mit einigem Zeitabstand von ihrer Inkraftsetzung. Kenntnis über diese zeitliche Dimension ist für eine wirkungsorientierte Familienpolitik essenziell, um z.B. nicht Reformbedarf aufgrund einer vermeintlich ‚wirkungslosen‘ Maßnahme dort zu konstatieren, wo sich Wirkungen *noch* nicht vollzogen haben, aber noch zu erwarten sind.

7.3 Forschungsstand und Diskussion der formulierten Zielsetzungen

Im vorigen Kapitel hat sich bereits gezeigt, dass die sechs gemeinsam mit dem BMWFJ erarbeiteten Zielsetzungen der österreichischen Familienpolitik auf sehr verschiedenen Ebenen ansetzen und zu ihrer Verfolgung höchst diverse Steuerungsinstrumente eingesetzt werden. Insgesamt ist davon auszugehen, dass manche dieser familienpolitischen Zielsetzungen sehr eng zusammenhängen (z.B. Lastenausgleich und Vereinbarkeit), während andere unabhängiger voneinander sind. Hinzu kommt, dass manche Zielsetzungen einander förderlich sind und parallel verfolgt werden können, während es zwischen anderen zu Zielkonflikten kommen kann. Im Folgenden werden ausgewählte relevante Studien zu den Bereichen der österreichischen Zielsetzungen diskutiert. Hierbei geht es in erster Linie darum, sich für die weitere Vorgehensweise und für die Auswahl der konkret für Österreich zu bearbeitenden Module einen Überblick über vorhandene Studien, eingesetzte Methoden und zentrale Ergebnisse zu verschaffen. Vor diesem Hintergrund sowie aus forschungspragmatischen Erwägungen kann dabei kein Literaturreview im engeren Sinne durchgeführt werden,

der (nahezu) den kompletten Forschungsstand wiedergibt oder die herangezogenen Studien im Detail kritisch diskutiert. Daher ist für eine weitergehende Interpretation oder Übertragung der Studienergebnisse immer das spezifische Studiendesign zu beachten.

7.3.1 Lastenausgleich zwischen den Familien (Ziel 1)

Internationale Wirkungsanalysen für den Zielsetzungsbereich des Lastenausgleichs zwischen den Familien – der, aus der katholischen Soziallehre stammend, als explizites Konzept v.a. in Deutschland und Österreich von Bedeutung ist – sind im Bereich der monetären und steuerlichen Leistungen für Familien angesiedelt. Insgesamt existieren für den Bereich der Steuerleistungen weniger Studien (vgl. auch im Folgenden Blum/Rille-Pfeiffer 2010). Nach Gauthier (1999) kann man zwischen zwei grundsätzlichen Ansätzen zum internationalen Vergleich von Familienleistungen unterscheiden, nämlich einerseits Studien, die sich an familienpolitischen Ausgaben orientieren, und andererseits solche, die eine Analyse nach Familientypen vornehmen. In Bezug auf die Wirkungsanalyse im Bereich des Lastenausgleichs zwischen den Familien sind letztere von besonderer Bedeutung.

In einer OECD-Studie (2007), die auf Basis von OECD-Steuertransfer-Modellen durchgeführt wurde, wurden 28 Länder untersucht. Als Modellfamilie diente eine Familie mit zwei Kindern im Alter von vier und sechs Jahren, und die staatliche Unterstützung wurde als Anteil an einem durchschnittlichen Einkommen berechnet. Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass die finanzielle Unterstützung von Familien sich zwar deutlich nach der Einkommenshöhe unterscheidet, dies aber nicht in allen Ländern gleichermaßen der Fall ist: Namentlich Belgien, Deutschland, Ungarn, Irland, Luxemburg, die Niederlande und die Slowakei richten ihre finanzielle Unterstützung von Familien nur in geringem Maße an deren Bedürftigkeit aus. In der Mehrheit der OECD-Länder allerdings gilt: „[F]inancial assistance for families with low earnings (up to 25% of average earnings) is at least twice as high a proportion of household income as for families at twice average earnings“ (OECD 2007: 76).

In einer deutlich detaillierteren Studie untersuchten Bradshaw und Mayhew (2006) für sieben Länder, welche Geld- und Steuerleistungen verschiedene Modellfamilien dort erhalten. Insgesamt bezogen sie sechs verschiedene Modellfamilien ein (z.B. Alleinerziehende, Paare mit einer unterschiedlichen Zahl von Kindern in unterschiedlichem Alter) sowie fünf Einkommensklassen (z.B. kein Einkommen, Ein- oder Zweiverdiener-Haushalte mit halbem oder vollem Durchschnittseinkommen). Primär verglichen sie das verfügbare Nettoeinkommen eines kinderlosen Paares mit demjenigen eines Paares mit Kindern und gleichem Einkommen. Ihre Ergebnisse zeigen – überraschenderweise – dass die Geld- und Steuerleistungen für Familien in Großbritannien am generösesten zu sein schienen.

Mit gleichem Untersuchungsdesign untersuchte Bradshaw (2006) noch einmal eine erweiterte Zahl von 15 Ländern, darunter auch Österreich. Bei dieser Untersuchung nahm Österreich eine Spitzenposition ein, z.B. erhielt in Österreich ein Alleinerzieher mit einem Kind im Schulalter im Vergleich zu einem Paar mit einem Kind im Schulalter die international höchst-

ten Familienleistungen (Bradshaw 2006: 75). Bei einer solchen Einordnung ist jedoch immer auch die spezifische inhaltliche und methodische Anlage der Studie zu betrachten (s.o.).¹⁵

Bradshaws Studie ist auch in Hinblick auf das Verhältnis der Zielsetzung des Lastenausgleichs zu den anderen Zielsetzungen interessant, da er die Geld- und Steuerleistungspakete der 15 Untersuchungsländer mit den *Outcomes* im Bereich der Frauenerwerbstätigkeit, der Fertilität und der Kinderarmut in Bezug setzte. Insgesamt waren seine Ergebnisse jedoch nicht eindeutig: Während die nordischen Länder und Belgien nämlich niedrige Kinderarmutsraten bei sehr unterschiedlich generösen Geld- und Steuerleistungspaketen aufwiesen, zeigten Österreich und auch Großbritannien hohe Kinderarmutsraten *trotz* generöser Leistungen (Bradshaw 2006: 87). Dies stimmt auch mit der oben erwähnten OECD-Studie überein, die zu dem Ergebnis kommt, dass der Erwerbsstatus der Eltern den stärksten Einflussfaktor für das Ausmaß der Kinderarmut darstellt (OECD 2007: 66). Nichtsdestotrotz konnten Whiteford und Adema (2007) zeigen, dass auch Geld- und Steuerleistungspakete für Familien eine signifikante Rolle bei der Reduzierung von Kinderarmut einnehmen und dass im Durchschnitt von 19 OECD-Ländern, 40 % aller Haushalte mit Kindern durch öffentliche Transfer- und Steuerleistungen aus der relativen Armut herausgehoben wurden (für das Jahr 2000). In den nordischen Ländern, Belgien, Tschechien und Frankreich waren es sogar 70 %.

Bei der Querschnittsfrage nach der Fertilität ist hier vor allem der Zusammenhang von Geld- bzw. Steuerleistungen für Familien und dem Geburtenverhalten interessant. Apps und Rees (2004) haben für OECD-Länder untersucht, inwiefern der positive Zusammenhang zwischen Frauenerwerbstätigkeit und Fertilität durch das System der Familienbesteuerung sowie durch die Geldleistungen für Familien erklärt werden kann. Ihre Ergebnisse deuten darauf hin, dass Länder mit Individualbesteuerung anstelle von gemeinsamer steuerlicher Veranlagung sowie solche Länder, die Familien eher durch den Ausbau öffentlicher Kinderbetreuung als durch direkte Transferzahlungen unterstützen, eher sowohl hohe Frauenerwerbsquoten als auch eine hohe Fertilität aufweisen (Apps/Rees 2004: 760).

Diese Ausführungen weisen darauf hin, dass im Rahmen einer umfassenden Wirkungsanalyse das Ziel des Lastenausgleichs nicht separat betrachtet werden kann, sondern z.B. in Zusammenschau mit der Querschnittsfrage ‚Fertilität‘ oder auch der Zielsetzung ‚Vereinbarkeit‘ zu betrachten ist. So zeigt etwa Adema (2009), dass in den meisten OECD-Ländern die Steuer- und Abgabenlast für Familien mit Kindern deutlich niedriger ist als diejenige vergleichbarer Haushalte ohne Kinder. Allerdings kommt Adema zu dem Schluss, dass diese Unterschiede nicht notwendig mit positiven *Outcomes* z.B. in Bezug auf höhere Fertilität oder niedrigere Armutsraten zusammenhängen, da dies in erster Linie damit in Beziehung stehe, ob die Steuertransfer-Systeme Eltern finanzielle Anreize geben, zu arbeiten und ihnen dabei helfen, Erwerb und Familie zu vereinbaren (Adema 2009: 193).¹⁶ In Bezug auf Österreich kommen Lohmann et al. (2009: 92) allerdings zu dem Ergebnis, dass Zweiverdiener-Haushalte hier deutlich niedrigeren Steuerraten unterworfen sind, was insgesamt in allen EU-Ländern bis auf Tschechien, Frankreich (‚Familien-Splitting‘) und Deutschland (‚Ehegatten-Splitting‘) der Fall ist. Vom österreichischen Steuersystem sind vor diesem Hintergrund

¹⁵ In diesem Fall etwa kann die Spitzenposition Österreichs u.a. darauf zurückgeführt werden, dass Bradshaw (2006) bei der Alleinerziehenden-Familie automatisch annahm, dass der/die ehemalige Partner/in keinen Unterhalt zahlt, sondern der staatliche Unterhaltsvorschuss bereitgestellt wird.

¹⁶ Für den internationalen Vergleich existiert hier z.B. der Indikator ‚gender neutrality of tax-benefit systems‘ aus der OECD Family Database, mit dessen Hilfe die Erwerbsanreize durch das Steuertransfer-Modell eines Landes kontrolliert werden können (vgl. Lohmann et al. 2009: 86).

keine starken negativen Erwerbsanreize und somit kein Zielkonflikt mit der Zielsetzung ‚Vereinbarkeit‘ anzunehmen.

Sowohl für die Zielsetzung 1 (‚Lastenausgleich zwischen den Familien‘) als auch für die Zielsetzung 2 (‚Vereinbarkeit‘) stellen Abschätzungen zur Abdeckung der direkten Kinderkosten durch die familienpolitischen Leistungen bzw. zur Höhe der indirekten Kinderkosten einen möglichen Indikator dar. Unter direkte Kinderkosten werden alle konkreten Verbrauchsausgaben für Kinder (Kleidung, Nachhilfekurse, Schulmaterial, etc.) subsumiert, während unter indirekte Kinderkosten der entgangene Verdienst durch die zeitliche Inanspruchnahme der Eltern (meistens der Mutter) für die Kinderbetreuung verstanden wird. Guger et al. (2003) untersuchten sowohl die direkten als auch die indirekten Kinderkosten in Österreich. Durch Verwendung der damals aktuellen Konsumerhebung 1999/2000 der Statistik Austria konnten sie durchschnittliche direkte Kinderkosten von rund 500 € pro Kind und Monat abschätzen. Diese Vorgehensweise ist für die aktuelle Wirkungsanalyse leider nicht mehr ohne Weiteres nachzuvollziehen, da in den neueren Konsumerhebungen der Statistik Austria (die aktuellste datiert aus den Jahren 2009/2010) eine Zuordnung der Güter zu den Personen (sprich: Kindern) nicht mehr erhoben wird. Eine Zuordnung anhand der Produktbezeichnung ist zwar zum Teil möglich (z.B. Babywindeln), dennoch würde es aufgrund der Nicht-Zuordenbarkeit einzelner Produktgruppen (z.B. Sportverein) zu einer tendenziellen Unterschätzung der direkten Kinderkosten kommen. Als Alternative wäre jedoch eine Abschätzung des Deckungsanteils der familienpolitischen Maßnahmen am gesetzlichen Regelbedarf für Kinder möglich. Wie bereits oben angeführt, untersuchten Guger et al. (2003) auch die indirekten Kinderkosten. Diese mittels Vergleichsgruppenansatz durchgeführten Analysen ergaben Einkommensverluste bei erwerbstätigen Frauen von 540 € bei einem Kind (690 € bei zwei Kindern) pro Monat. Kam es zu einer kompletten Aufgabe der Berufstätigkeit, belief sich der Verlust unabhängig von der Kinderzahl auf rund 1.250 € pro Monat. Ein solcher Vergleichsgruppenansatz mit aktuellen Daten wäre für die geplante Wirkungsanalyse eine interessante Vorgehensweise, um eine etwaige Reduktion der indirekten Kinderkosten aufgrund der seit 2000 neuen familienpolitischen Leistungen (Kinderbetreuungsgeld, Elternteilzeit) untersuchen zu können.

7.3.2 Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Ziel 2)

Für den Zielsetzungsbereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf stellt sich die Forschungs- und Datenlage als vergleichsweise gut dar; diesem familienpolitischen Bereich wird seit einigen Jahren sowohl von politischer als auch wissenschaftlicher Seite besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Im Bereich der *Wirkungsanalyse* haben sich internationale Studien mit unterschiedlichsten familienpolitischen Maßnahmen beschäftigt, v.a. aus den Bereichen der Elternzeit- bzw. Karenzregelungen und der öffentlichen Kinderbetreuung, aber auch monetärer und steuerlicher Leistungen für Familien.

Für den Bereich der Elternzeit konnten Pylkkänen und Smith (2004) für Dänemark und Schweden zeigen, dass eine höhere Väterbeteiligung hier zu kürzeren beruflichen Auszeiten von Müttern führt. Da für beide Länder vergleichbare Längsschnittdaten verfügbar sind, können sie hierbei ex-post-Evaluationsverfahren einsetzen und parallel Modelle für beide Länder schätzen und, angesichts der längeren ‚Vatermonate‘ in Schweden gegenüber Dänemark, zu dem Ergebnis gelangen: „A striking result from the policy simulations is that if fathers were

given more parental leave, it would promote the labour supply of women.“ (Pylkkänen/Smith 2004: 5)

Ebenfalls aus dem Jahr 2004 stammt eine Studie von Berger und Waldfogel, die auf Grundlage von Längsschnittdaten – 1988 bis 1996 – für die USA untersuchten, inwiefern das Vorhandensein von Mutterschutz mit beruflichen Entscheidungen von Frauen nach der Geburt zusammenhängt. Durch ihre ex-post-Wirkungsanalyse gelangten Berger und Waldfogel (2004: 331) erstens zu dem Ergebnis, dass diejenigen Frauen, die vor der Geburt erwerbstätig waren, sehr viel schneller in den Beruf zurückkehrten. Vor dem Hintergrund, dass in den USA keine einheitliche Policy für diesen Bereich existiert, konnten sie zweitens zeigen, dass *wenn* in ihrem Job eine Mutterschutzregelung existierte, Frauen einerseits mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine berufliche Auszeit nach der Geburt nahmen als Frauen, in deren Job kein Mutterschutz existierte. Andererseits kehrten sie *nach* dieser Auszeit auch mit einer höheren Wahrscheinlichkeit wieder in den Beruf zurück.

Diese Ergebnisse stimmen auch mit jüngsten Ergebnissen der DIW-Evaluierung des deutschen Elterngelds im Rahmen der Gesamtevaluation überein: Auch hier konnte auf Grundlage von SOEP-Panel-Daten gezeigt werden, dass die Arbeitsmarktpartizipation von Müttern während des *ersten* Lebensjahres des Kindes durch Einführung des einkommensabhängigen Elterngelds signifikant reduziert wurde (Geyer et al. 2012). Dies entspricht auch dem erklärten Ziel, Familien in den ersten zwölf Monaten des Lebens mit einem Neugeborenen einen ‚Schonraum‘ inklusive beruflicher Auszeiten zu sichern. Gleichzeitig zeigte die Evaluierung aber auch, dass die Arbeitsmarktpartizipation von Müttern *nach* diesen zwölf Monaten durch Einführung des Elterngelds signifikant gestiegen ist, insbesondere in niedrigeren Einkommensgruppen.

Im Kontext der Zielsetzung ‚Vereinbarkeit‘ sind diese Erkenntnisse darüber, welchen Effekt die konkrete Ausgestaltung der Elternzeit-/Karenzregelung auf die Erwerbsentscheidungen v.a. von Müttern haben, von höchstem Interesse. Denn viele Wirkungsanalysen haben gezeigt, dass sich eine lange Dauer der Elternzeit negativ auf spätere Karrierechancen und Einkommen von Müttern auswirkt. Dies läuft dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter zuwider.

So hat z.B. Ziefle (2004) in einer ex-post-Evaluation anhand von Panel-Daten (1984-1999) aus dem SOEP für Deutschland untersucht, welchen Einfluss der damalige Erziehungsurlaub auf den weiteren Einkommensverlauf von Frauen mit Kindern hatte. Methodisch ließ sich dabei gut die Situation nutzen, dass der Erziehungsurlaub während dieses Zeitraums mehrfach verlängert wurde. Ziefle gelangte zu dem Ergebnis, dass sich mit zunehmender Dauer des Erziehungsurlaubs die weiteren Karrierechancen von Frauen verringern. Darüber hinaus konnte sie zeigen, dass *„die Auswirkungen des Erziehungsurlaubs kumulativ sind und die negativen Folgen sich nicht direkt beim Wiedereinstieg in den Beruf, sondern vor allem in mittel- und längerfristig geringeren Karrierechancen von Müttern auswirken“* (Ziefle 2004).

Seltener sind die Wirkungen für Väter untersucht worden, wie z.B. durch Rege und Solli (2010), die für Norwegen untersuchen, wie sich der 1993 eingeführte Vaterschaftsurlaub auf die langfristigen Verdienste von Vätern ausgewirkt hat. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass eine vierwöchige Elternzeit von Vätern während des ersten Lebensjahrs des Kindes die zukünftigen Verdienste der Väter um 2,1 Prozent verringert und dieser Effekt bis zu ihrem letzten Beobachtungspunkt – nämlich dem fünften Geburtstag des Kindes – anhält.

Details dieser Zusammenhänge sind allerdings weiter zu klären: So gelangen z.B. Datta Gupta et al. (2008) bei einer ex-post-Evaluation für die nordischen Wohlfahrtssysteme zu dem Ergebnis, dass sich lange Auszeiten v.a. für höher qualifizierte Frauen negativ auswirken, während Ejrnaes und Kunze (2004) für Deutschland zeigten, dass dies v.a. für niedrig qualifizierte Frauen der Fall war. Dies weist auch darauf hin, dass Erkenntnisse zu einem Land nicht einfach übertragen werden können, sondern entsprechend Hypothesen zu bilden und für das jeweils interessierende Land zu überprüfen sind. Für Österreich haben Lalive und Zweimüller (2005; 2009) die Verlängerung der Karenz von einem auf zwei Jahre sowie die Verkürzung durch Einführung der Partnermonate in den 1990er Jahren als ‚natürliches Experiment‘ genutzt. Durch die Verlängerung der Karenzzeit reduzierten sich die kurzfristige Erwerbsbeteiligung und Einkommen signifikant. Diese Ergebnisse für Österreich wurden auch durch eine Studie von Städtner (2004) bestätigt. Lalive und Zweimüller (2009) zeigten allerdings auch, dass bzgl. der Einkommen in mittelfristiger Sicht nur geringe Verschlechterungen feststellbar waren, d.h. nach Wiedereinstieg in den Job konnten die starken kurzfristigen Verschlechterungen zum Teil wieder ‚aufgeholt‘ werden.

In diesem Kontext sollten für Österreich die Wirkungen der Einführung des Kinderbetreuungsgelds sowie von dessen beiden Reformen überprüft werden. Interessant sind dabei auch die Wirkungen für verschiedene soziale Gruppen, wobei auf Ergebnissen bisheriger Evaluationsstudien des ÖIF aufgebaut werden kann, z.B. bezüglich unterschiedlich hoch qualifizierter Frauen (vgl. Rille-Pfeiffer/Kapella, 2012; 2007). Angesichts des Ziels einer höheren Väterbeteiligung und einer Vereinbarkeit für beide Geschlechter ist außerdem eine Evaluation mit Fokus auch auf Väter, Kinderbetreuungsgeld-Bezug und Erwerbseffekte angezeigt. Wichtig ist weiterhin eine Analyse nach verschiedenen Familienformen, da z.B. Davies und Pierre (2005) durch einen Vergleich von elf europäischen Ländern gezeigt haben, dass die Lohnverluste durch Mutterschaft mit Anzahl der Kinder überproportional ansteigen.¹⁷

Duvander und Johansson (2012) nutzen drei Reformen des schwedischen Elternzeitmodells – die Einführung eines Partnermonats 1995, eines zweiten Partnermonats 2002 sowie eines Steuerbonus für die Nutzung dieser Möglichkeit 2008 (‚gender equality bonus‘) –, um mithilfe eines *difference-in-difference*-Ansatzes deren Effekte zu messen. Auf Grundlage von Daten der schwedischen Sozialversicherung kommen sie zu dem Ergebnis, dass sowohl die erste als auch die zweite Reform einen signifikanten Einfluss auf die Inanspruchnahme von Elternzeit durch Väter hatte, nicht aber die dritte Reform: Durch die Einführung des ersten Partnermonats stieg die Väterbeteiligung um durchschnittlich zehn Tage, durch Einführung des zweiten Monats um durchschnittlich sechs Tage (Duvander/Johansson 2012: 327). Nach Einführung des ‚gender equality bonus‘ hingegen konnte kein Effekt auf die in Anspruch genommenen Tage aufgefunden werden. Duvander und Johansson bekräftigten dieses Ergebnis durch eine über diese deskriptive Statistik hinausgehende logistische Regressionsanalyse.¹⁸ Im Fazit stellen Duvander und Johansson (2012: 328) einige Überlegungen an, wie die hohe Effektivität der ersten gegenüber der zweiten Reform und v.a. gegenüber der nicht-effektiven dritten Reform erklärt werden kann: So könnte der mögliche Verlust von Elternzeit-Tagen, die mit dem Kind verbracht werden können, ein direkteres und offensichtlicheres Instrument sein als der mögliche Gewinn eines Bonus zu einem späteren Zeitpunkt.

¹⁷ Sie nutzten hierfür Daten aus dem ‚European Community Household Panel Survey‘ (ECHP), dem deutschen SOEP sowie dem ‚British Household Panel Survey‘.

¹⁸ Hierbei stellen verschiedene Ausmaße der Väterbeteiligung (mehr als 0 Tage, mehr als 1 Woche, mehr als 2 Wochen usw.) die abhängige Variable dar. Zudem werden individuelle Charakteristika von Vater und Mutter unterschieden (z.B. Alter, Geburtsland, Bildungsstand, Einkommen).

Neben der Elternzeit/Karenz ist die *öffentliche Kinderbetreuung* ein weiterer Hauptpfeiler von Vereinbarkeitspolitik. Auch für diesen Bereich existieren einige Wirkungsanalysen, die z.B. nach den Effekten der Verfügbarkeit öffentlicher Kinderbetreuung oder deren Kosten auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern fragen.

Büchel und Spieß (2002) nutzten methodisch die unterschiedliche Dichte von Kindergärten und Kinderkrippen auf der Kreisebene in Deutschland, um Effekte auf die Arbeitsmarktpartizipation von Müttern mit noch nicht schulpflichtigen Kindern zu messen. Insgesamt fanden sie einen positiven Einfluss der Kindergartendichte auf die Erwerbsbeteiligung, v.a. bei Vorhandensein von Ganztagsplätzen. Interessanterweise konnte für das Angebot von Krippen hingegen kein signifikanter Einfluss gefunden werden.

Auch Simonsen (2006) hat mit einer ex-post-Analyse für Dänemark gezeigt, dass eine Betreuungsplatzgarantie zu einer signifikanten Erhöhung des Arbeitsangebots von Müttern führte, während steigende Kosten von Kinderbetreuung die Erwerbsbeteiligung signifikant reduzierten. Ähnliches konnte auch Djurdjevic (2005) – die ebenfalls eine ex-post-Analyse durchführte – zeigen: Ein höheres Angebot von Kinderbetreuungsplätzen führte ein Jahr nach der Geburt zu einer höheren Rückkehrwahrscheinlichkeit von Müttern und zu einer höheren Stundenzahl.

Bei den Wirkungsanalysen von Steuerleistungen für Familien führte Dingeldey (2001) eine grundlegende Studie durch, in der sie für zehn europäische Länder die Effekte von Steuersystemen auf familiäre Erwerbsmuster untersuchte.¹⁹ In drei dieser Länder existieren extrem hohe oder moderate Steuerlasten und wurden gleichzeitig Alleinverdienern signifikante Steuerermäßigungen gewährt (Deutschland, Dänemark, Belgien). Zwei Länder wiesen moderate Steuerlasten sowie geringe oder gar keine Ermäßigungen für Alleinverdiener auf (Niederlande, Schweden). In den restlichen fünf Ländern existierten vergleichsweise niedrige Steuerlasten auf durchschnittliche Einkommen (Österreich, Großbritannien, Spanien, Portugal sowie, beim Vorhandensein von Kindern im Haushalt, Frankreich). Im Gegensatz zu gängigen Annahmen kam Dingeldey zu dem Ergebnis, dass die Erwerbspartizipation von Familienmitgliedern *nicht allein* durch Besteuerungssysteme erklärt werden kann, z.B. da entgegengesetzt wirkende Effekte aus anderen Politikbereichen dem entgegenstehen können. Dennoch konnten dort klare Einflüsse auf die Erwerbspartizipation aufgefunden werden, wo die Ausgestaltung von Steuersystem, Arbeitsmarktregulierung, Familienpolitik und v.a. auch dem öffentlichen Kinderbetreuungsangebot *alle* ein bestimmtes Modell der familialen Erwerbsbeteiligung unterstützen (Dingeldey 2001: 653) – dies konstatierte Dingeldey zu diesem Zeitpunkt v.a. in Deutschland und Schweden.

¹⁹ Zu Grunde gelegt wurden die nationalen Steuerraten (inklusive Sozialversicherungsabgaben) und durchschnittlichen männlichen Verdienste für das Jahr 1996.

Später haben Steiner und Wrohlich (2004; 2008) Mikrosimulationsmethoden eingesetzt, um zu ermitteln, welche Arbeitsangebotseffekte eine Veränderung der bestehenden Familienbesteuerung in Deutschland („Ehegattensplittings“) in Richtung eines „Familiensplittings“ oder in Richtung einer Individualbesteuerung hätte. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Einführung einer Individualbesteuerung zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots von Frauen v.a. in Westdeutschland führen würde (Steiner/Wrohlich 2008), wohingegen die Arbeitsangebotseffekte durch Einführung eines Familiensplittings gering wären (Steiner/Wrohlich 2004).

Methodisch lässt sich schlussfolgern, dass bei Wirkungsanalysen im Bereich der Vereinbarkeitspolitik sowohl ex-post-Evaluationsstudien als auch Mikrosimulationen zum Einsatz kommen.

7.3.3 Verringerung von Notlagen und Unterstützung bei Krisen (Ziel 3)

Ergebnisse bisheriger Evaluationsstudien für den Bereich der Verringerung von Notlagen und Unterstützung bei Krisen zusammenzufassen, gestaltet sich vergleichsweise schwierig. Denn zum einen ist es weitaus weniger eindeutig, welche Art familienpolitischer Maßnahmen unter diesen Zielbereich zu fassen sind als beispielsweise bei der Zielsetzung des Familienlastenausgleichs. Und zum anderen gilt hierbei die gleiche Problematik wie für die folgenden beiden Zielsetzungen, dass nämlich die entsprechenden Maßnahmen nicht bundesweit einheitlich geleistet werden (wie etwa die Familienbeihilfe), sondern höchst heterogen ausgestaltet sind und daher tendenziell auch Fall-fokussiert evaluiert werden müssen.

Als theoretische Ansätze für den Umgang von Familienpolitik mit Notlagen von Familien und deren Unterstützung bei Krisen eignen sich die **Familienstresspsychologie** und das Konzept der **Familienentwicklungsaufgaben**. Bereits in den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts wurden sowohl theoretische Beiträge als auch empirische Befunde der Familienstresspsychologie veröffentlicht (Bodenmann 2000). Der Familienstressforschung liegt die Annahme zugrunde, dass es im Verlauf der familialen Entwicklung zu unterschiedlichen Übergängen und Entwicklungsaufgaben kommt, die mit erprobten Mustern nicht mehr bewältigt werden können. Diese Übergänge mit ihren jeweiligen Entwicklungsaufgaben stellen sogenannte krisenhafte Ereignisse dar, bei denen ein Anpassungsprozess gefordert ist, der mit Hilfe von sog. Coping²⁰-Strategien bewältigt werden kann (vgl. Hofer 2002). Ein wichtiges Element der Stressbewältigung (des Copings) stellt die kognitive Bewertung von stressenden Situationen dar. Die Psychologie unterscheidet unterschiedliche Phasen der stabilen Entscheidung bzw. der stabilen kognitiven Bewertung, ob und auf welche Weise die betreffende Situation tatsächlich Stress erzeugt: (1) Bewertung der Anforderung; (2) Überschauen der Alternativen; (3) Gewichten der Alternativen; (4) Erwägung der Verpflichtung; (5) Am Ball bleiben trotz negativem Feedback (Risikoabschätzung) (Gerrig/Zimbardo 2008).

Mit dem Konzept der Familienentwicklungsaufgaben werden die Anforderungen beschrieben, die unterschiedliche Übergänge oder Lebensereignisse in der familialen Entwicklung mit sich bringen. Die einzelnen Entwicklungsaufgaben korrespondieren einerseits mit den individuellen Herausforderungen der einzelnen Familienmitglieder, andererseits kommt aber auch

²⁰ Coping (deutsch: mit etwas zurechtkommen) wird hier in der Definition von Gerrig/Zimbardo (2008: 478) verstanden: „Coping ... bezieht sich auf den Prozess, mit inneren oder äußeren Anforderungen umzugehen, welche als einschränkend erlebt werden oder welche die Ressourcen eines Menschen übersteigen (Lazarus & Folkman). Das Coping kann behaviorale, emotionale oder motivationale Reaktionen und Gedanken umfassen.“

der systemische Gedanke zum Tragen, bei dem die Familie als System mit dem Coping der jeweiligen Entwicklungsaufgabe konfrontiert ist. Hofer bietet folgende Übersicht zu den unterschiedlichen Stadien der Familienentwicklung mit ihren jeweils spezifischen Entwicklungsaufgaben (übernommen aus Hofer 2002: 22; vgl. Widmer & Bodenmann 2008):

- 1) *Die Familienbildung*: z.B. mit den Aufgaben, sich auf Kinder einzustellen, sie zu bekommen und ihr Dasein individuell zu bewältigen; das Kind in die Paarbeziehung zu integrieren; die Entwicklung des Kindes im emotionalen, kognitiven und Verhaltensbereich fördern.
- 2) *Die Erweiterung der Familie*: z.B. das neue Kind und die veränderte Situation individuell zu verarbeiten; Bedingungen für die Entwicklung der Geschwisterbeziehung herzustellen.
- 3) *Familien mit Schulkindern*: z.B. Bewältigung der schulischen Erwartungen; Ausgestaltung der Beziehung zwischen Familie und Schule; Bereitstellung günstiger Bedingungen für die schulische Entwicklung.
- 4) *Familien mit Jugendlichen*: z.B. gemeinsame Umgestaltung der asymmetrischen Eltern-Kind-Beziehung in eine symmetrische Beziehung; Zugestehen eines höheren Ausmaßes an Autonomie der Familienmitglieder.
- 5) *Erwachsene mit Kindern im frühen Erwachsenenalter*: z.B. neues Aushandeln des Ehesystems als Dyade; Erreichen einer höheren Gleichberechtigung in der Eltern-Kind-Beziehung.
- 6) *Familien mit Kindern im mittleren Erwachsenenalter*: z.B. Gestaltung von Großeltern-Enkel-Beziehungen, Umgang mit möglicher Morbidität und Pflegebedürftigkeit.

Neben diesen grundsätzlichen Stadien der Familienentwicklung bzw. Familienkarriere führt Hofer noch spezifische Stadien der Familienkarriere mit ihren jeweiligen spezifischen Entwicklungsaufgaben an (Hofer 2002: 23):

- *Scheidung und Ein-Eltern-Familien*: z.B. Bewältigung der finanziellen und beruflichen Neuorganisation; Neubalancierung der Erziehungsaufgaben und der besonderen Betreuungssituation; Kooperation zwischen den nicht zusammenlebenden Eltern, insbesondere Beilegung von Konflikten; emotionale Aufarbeitung von Trauer, Wut und Schuld.
- *Stieffamilien*: z.B. Bewältigung negativer Erfahrungen aus der vorangegangenen Entwicklungsphase; Aufbau einer vertrauensvollen Beziehung zwischen Stiefelternteil und Stiefkind(ern); Konsolidierung der neuen Partnerschaft; Sicherung der Beziehung zum getrennt lebenden Elternteil und ggf. zu dessen Verwandtschaft.
- *Adoptiv- und Pflegefamilien*: z.B. Herausbildung vertrauensvoller Beziehungen zu den Pflege- und Adoptiveltern; Bewältigung spezifischer Anforderungen, die sich aus dem Dreiecksverhältnis Kind – leibliche Familie – soziale Familie ergeben können; Bewältigung von negativen Reaktionen außenstehender Personen.

Dies stellt eine mögliche, jedoch im Hinblick auf die Ausdifferenzierung der Lebens- und Familienformen in unserer Gesellschaft sicherlich keineswegs umfassende und komplette Ka-

tegorisierung der Entwicklungsstadien und Entwicklungsaufgaben familialen Lebens dar. Sie zeigt aber sehr deutlich deren Komplexität und gibt einen Eindruck in die zu bewältigenden Aufgaben.

Die umfangreichen individuellen und familialen Anpassungsleistungen können in den Familien als auch bei den einzelnen Individuen zu Stress bzw. einer Krise führen. Wie bereits erwähnt, bietet die Familienstresspsychologie Erklärungsansätze zur Bewältigung dieser Stresssituationen. Ein zentrales Modell in der Familienstresstheorie ist das sogenannte ABCX-Modell, welches die Grundlage auch für aktuelle Stress- und Copingmodelle im Bereich der Familie darstellt. Bodenmann fasst dieses Grundmodell wie folgt zusammen:

„Die Struktur dieses Modells beruht auf einer Differenzierung verschiedener interner Einflüsse (z.B. familiäre Organisation, Familienbeziehungsstrukturen, Kommunikationsqualität, Qualität der Entscheidungsprozesse, Güte der affektiven Beziehungen zwischen den Familienmitgliedern, familieninterne Wertvorstellungen, Attributionsmuster, frühere Stress- und Copingerfahrungen, Partnerschaftsstabilität) und externer Ressourcen (Struktur des Sozialnetzes bzw. der Gemeinde sowie generelle kulturelle, soziokulturelle und ökonomische Rahmenbedingungen), die moderierend zwischen dem Stressereignis, als Ursache für die Krise und der Krise als Folge einwirken. Als zentrale Moderatoren werden die der Familie zur Verfügung stehenden Bewältigungsressourcen und ihre Situationseinschätzung (Definition) des Stressereignisses angenommen (Bodenmann 2000: 220-221).“

Evaluationsstudien für den Zielsetzungsbereich 3 existieren v.a. aus dem angelsächsischen Raum. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die entsprechenden familienpolitischen Maßnahmen dort grundsätzlich anders und prinzipiell sehr viel einheitlicher ausgestaltet sind. Für Österreich sind unter dem Zielbereich 3 neben der (bundeseinheitlich geregelten) Familienhospizkarenz und damit verbundenen finanziellen Zuwendungen v.a. die Beratung von Familien in Krisensituationen (z.B. Schwangerschaftskonfliktberatung, Scheidungsberatung, Beratung bei Erziehungsproblemen), Angebote der Eltern-/Kinderbegleitung bei Trennung und Scheidung sowie Angebote der Familienmediation bei Trennung und Scheidung zu fassen. Gerade der Bereich der Beratungsangebote ist jedoch nicht nur ein bundesweit in einheitlicher Form angebotenes Programm, sondern durch eine enorme Vielfalt von Angeboten gekennzeichnet.

In diesem Kontext dienen auch viele Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen der öffentlichen Jugendwohlfahrt²¹ der Unterstützung von Familien und deren einzelnen Mitgliedern bei familialen Krisen und Notlagen. Die konkrete Förderung von Kindern und Jugendlichen sieht das JWG u.a. im Angebot von sozialen Diensten, wie etwa Bildungsangebote für werdende Eltern, Eltern und Erziehungsberechtigte; allgemeine und besondere Beratungsdienste (v.a. zur Förderung der gewaltlosen Erziehung, vgl. Zielsetzung 4; Kapitel 7.3.4); vorbeugende und therapeutische Hilfen für Minderjährige und deren Familien; Hilfen für die Betreuung Minderjähriger (z.B. Mutter-Kind-Wohnungen) und Pflegeplätze in Familien (JWG, § 12, Abs. 1). Ein Großteil der hier genannten Maßnahmen fällt allerdings inhaltlich eher unter die „allgemeineren“ Zielsetzungen 5 und 6, die Stärkung der Erziehungskompetenz sowie die Förderung von Kindern und Jugendlichen in ihrer Entwicklung als eigenstän-

²¹ Das Jugendwohlfahrtsgesetz des Bundes (JWG) führt als eine Aufgabe an, „die Entwicklung Minderjähriger durch Angebote von Hilfen zur Pflege und Erziehung zu fördern und durch Gewährung von Erziehungsmaßnahmen zu sichern“ (JWG, § 1, Abs. 1, 2).

dige Persönlichkeit. Daher werden an dieser Stelle nur solche Evaluationsstudien näher berücksichtigt, die sich mit Maßnahmen in dem skizzierten Handlungsfeld mit spezifischem Fokus auf Notlagen und Krisen beschäftigen.

Die Familienmediation in der institutionellen Beratung wurde für Deutschland im Auftrag des BMFSFJ evaluiert (Bastine et al. 2005). Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine kausalitätsorientierte Evaluation, sondern um eine deskriptive Studie, welche die Zielsetzungen verfolgte, die Verankerung der Familienmediation innerhalb der Beratung, ihre Praxis und Formen sowie die Passung zwischen der familienmediatorischen Weiterbildung und den Anforderungen der Beratungspraxis zu untersuchen. Von den 726 Befragten bot nur knapp ein Drittel (31%) Familienmediation an; von den 671 untersuchten Familienmediatoren waren 30% in Beratungsstellen und 70% außerhalb von Beratungsstellen tätig. Zwar konnten Bastine et al. (2005) wenige Unterschiede in Hinsicht auf Bundesländer, Gemeindegröße oder Trägerschaft feststellen; allerdings zeigte sich hinsichtlich des Personals, dass deutlich mehr Juristen als Sozialpädagogen oder Sozialarbeiter in der Familienmediation tätig waren. Bezüglich der aufgefundenen Formen der Familienmediation diagnostizierte die Studie eine deutliche Zunahme mediativer Methoden und Strategien in der Beratungspraxis, wohingegen noch relativ selten Mediation als Modul z.B. innerhalb einer Trennungs- und Scheidungsberatung, anzutreffen war. Fehlende Angebote der Familienmediation wurden seitens der Beratungsstellen primär auf einen Mangel an entsprechend qualifiziertem Personal zurückgeführt. Die Evaluationsstudie von Bastine et al. (2005) gibt einen guten Überblick über die Situation der Familienmediation in Deutschland; allerdings ist sie rein beschreibend angelegt und gibt keinerlei Auskunft über den Zusammenhang zwischen (bestimmten Formen) der Familienmediation und deren Wirkungen bei den Nutzern.

Eine groß angelegte Meta-Evaluation von Wirkungsstudien im Bereich des sogenannten ‚parenting support‘ haben Moran et al. (2004) durchgeführt. Sie fassen bisherige Evaluationsstudien v.a. in Hinblick auf die Outcomes auf Seiten der Kinder, der Eltern sowie der Eltern-Kind-Beziehungen und in Hinblick auf Prozess- und Implementierungsfragen zusammen. Für ihren Bericht definieren sie ‚parenting support‘ wie folgt:

“We took parenting support to include any intervention for parents aimed at reducing risks and/or promoting protective factors for their children, in relation to their social, physical and emotional well-being.” (Moran et al. 2004: 6)

Einbezogen in die Meta-Evaluation wurden nur veröffentlichte Studien (keine graue Literatur) mit ausreichender methodischer Robustheit, d.h. vor allem solche Studien, die Prä-/Post-Interventions-Erhebungen durchführen, mit vergleichendem oder Kontrollgruppen-Design arbeiten (d.h. Vergleiche von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern der Intervention). Auf Grundlage dieser Meta-Evaluation gelangten Moran et al. (2004) zu sehr detaillierten Aussagen bzgl. der Wirksamkeit bestimmter Interventionsformen. Beispielsweise hätten sich solche Interventionen als wirksam erwiesen, die stark theoriegeleitet und mit einem klar umrissenen Modell der anvisierten Veränderungsmechanismen arbeiteten. Weiterhin hätten sich z.B. universale Interventionen bei den weniger schwerwiegenden Beratungsfällen effektiv gezeigt, hingegen sehr zielgerichtete Interventionen bei den komplexeren Beratungsfällen. Zudem fassen Moran et al. (2004) in Hinblick auf die zukünftige Forschung zusammen, welche Erkenntnisse bezüglich der Wirksamkeit von ‚parenting support‘ sich auf Grundlage bisheriger Wirkungsanalyse noch *nicht* ableiten lassen, wo also weiterer Forschungsbedarf besteht. Auch wenn sich die Interventionsformen im angelsächsischen Bereich wie geschildert

deutlich von denjenigen in Österreich unterscheiden, bietet die Meta-Evaluation von Moran et al. aufgrund ihrer Systematik und ihres umfassenden Charakters eine wichtige Vergleichsbasis für geplante Wirkungsanalysen im Zielbereich 3 (sowie auch im Zielbereich 5).

Mit Fokus auf Österreich ist an dieser Stelle die Evaluationsstudie zur gemeinsamen Obsorge für biologische Eltern bei Trennung und Scheidung zu nennen, die mit dem Kindschaftsrechtsänderungsgesetz 2001 (KindRÄG) neu eingeführt worden war. Für die durch das Bundesministerium für Justiz beauftragte Studie durch Figdor et al. (2006) wurden nicht nur Eltern und Kinder einbezogen, sondern auch die mit der neuen Obsorge-Regelung befassten Berufsgruppen (Richter, Jugendwohlfahrt, Familienberater, Rechtsanwälte und Notare, gerichtliche Gutachter, Psychotherapeuten, Mediatoren).²² Im Rahmen der Studie wurde u.a. den Fragen nachgegangen, welches die Hauptmotive für Beibehaltung oder Vereinbarung der Obsorge beider Eltern sind, ob signifikante Unterschiede in der Haltbarkeit der jeweils gewählten Obsorge-Form bestehen und wie sich die gesetzlichen Neuerungen im Kindschaftsbereich auf die Gerichtspraxis auswirken. Zudem wurden Auswirkungen auf die betroffenen familiären Systeme sowie auf das Kindeswohl, v.a. auf die Entwicklungschancen der Kinder in den Blick genommen (Figdor et al. 2006). Methodisch nutzte die Evaluationsstudie sowohl quantitative (Fragebögen) als auch qualitative Verfahren (Tiefeninterviews mit Eltern, Interviews mit Familienrichtern).

Figdor et al. (2006) gelangten zu dem Ergebnis, dass die neu geschaffene Möglichkeit der gemeinsamen Obsorge bereits nach kurzer Zeit von über 50% der Eltern in Anspruch genommen wurde und Eltern eine grundsätzlich positive Einstellung gegenüber der neuen Wahlmöglichkeit zeigten. Von der überwiegenden Mehrheit der Eltern – auch denjenigen mit z.T. massiven Konflikten – wurde die Entscheidung für die gemeinsame Obsorge konsensual und nicht unter Druck getroffen. Es zeigte sich, dass nicht in Österreich geborene Eltern weniger häufig die Wahl der gemeinsamen Obsorge nach einer Trennung angaben als Eltern, die in Österreich geboren wurden. Zudem wurde die gemeinsame Obsorge stärker von höher gebildeten Eltern gewählt. In erster Linie wurde von den Eltern als Motiv für die gemeinsame Obsorge der Wunsch geäußert, dass Mutter und Vater trotz Scheidung gemeinsam für das Kind verantwortlich bleiben sollen.

7.3.4 Vermeidung von Gewalt im familiären Kontext (Ziel 4)

Die Vermeidung von physischer, psychischer und sexueller Gewalt im familiären Umfeld stellt wohl eine der wichtigsten Zielsetzungen von Familienpolitik dar. Denn – wie jede andere Form von Gewalt – verletzt häusliche Gewalt das Individuum nicht nur grundsätzlich in seiner Integrität, sondern sie pervertiert auch das System Familie. Wenn es in Familien zu gewalttätigen Übergriffen kommt, so werden die zugrundeliegenden Beziehungen, die sich normalerweise durch besondere Nähe und Intimität auszeichnen, ganz fundamental in Frage gestellt.

²² Das Gesamtdesign der Studie umfasste mehrere Teilprojekte, die in unterschiedlicher Verantwortung lagen (Figdor et al. 2006): Die Arbeitsgemeinschaft für Psychoanalytische Pädagogik (APP) war dabei für die Eltern-Kind-Untersuchung sowie das Verfassen des Schlussberichts zuständig. Die Berufsgruppenuntersuchung, Empirie und Statistik wurden vom Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS) und dem Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung übernommen.

7.3.4.1 Maßnahmen des Gewaltschutzes

Wie kann nun Familienpolitik vorgehen, wenn sie sich zum Ziel setzt, häusliche Gewalt zu vermeiden? Zunächst und ganz grundsätzlich muss der politische Wille bestehen, das Familiensystem nicht zur Privatsache zu erklären, sondern hier lenkend einzugreifen und staatliche Interventionen zu setzen zum Schutz des Einzelnen und des minderjährigen Kindes.

In Österreich – wie in den meisten europäischen Ländern auch – lehnt der Staat jegliche Form von Gewalt klar ab. Durch Gesetze und Erlässe ist eindeutig geregelt, was unter Gewalt zu verstehen ist und dass Gewaltanwendung strafrechtlich verfolgt wird. Neben den gesetzlichen Regulationsmechanismen setzt die österreichische Politik aber auch konkrete Maßnahmen zum Gewaltschutz. Hierzu zählt vor allem die Bereitstellung von Schutz-, Beratungs- und Unterstützungsangeboten (z.B. Gewaltschutzzentren, Frauenhäuser, Familienberatungsstellen). Darüber hinaus werden seitens des Staates auch – meist punktuell – Programme und Initiativen im Rahmen des Gewaltschutzes gefördert (z.B. Präventionsprogramme, Anti-Gewalt-Trainings).

Die sozialen Situationen bzw. Konstellationen, in denen sich Gewalthandlungen ereignen können, sind unterschiedlich strukturiert und in den Ursachen, Abläufen und Folgen kaum miteinander zu vergleichen. Dementsprechend vielfältig sind auch die staatlichen Maßnahmen des Gewaltschutzes. Sie können einerseits präventiv und bewusstseinsbildend angelegt sein oder andererseits als Eingreifen bei bereits erfolgten Übergriffen. In der Praxis lassen sich Prävention und Intervention jedoch vielfach nur schwer voneinander abgrenzen.

Die Maßnahmen des Gewaltschutzes setzen auf unterschiedlichen Ebenen an. Unter primärer Prävention versteht man zunächst allgemeine Maßnahmen im Vorfeld zur Vermeidung von Gewalt. Sekundäre Prävention umfasst Maßnahmen im konkreten Anlassfall sowie zur Schadensbegrenzung bei identifizierten Risikogruppen. Auf der Ebene der tertiären Prävention sind spezifische rehabilitative oder resozialisierende Maßnahmen nach Gewalthandlungen und zur Verhinderung neuerlicher Gewalthandlungen anzusiedeln (vgl. Caplan 1964).

Gewaltschutzmaßnahmen unterscheiden sich auch dahingehend, ob einzelne Individuen, gesellschaftliche Gruppen oder Institutionen im Fokus der Aufmerksamkeit stehen. Personenbezogene Ansätze nehmen das Individuum selbst in den Blick, während sich beziehungs- und institutionenbezogene Ansätze an der Lebenswelt des Einzelnen orientieren und an den Institutionen, in die das Individuum eingebettet ist (z.B. Familie, Schule, Arbeitsplatz).

7.3.4.2 Gewaltschutz in der Familie als überregionales Politikfeld

Wie oben skizziert, ist der Gewaltschutz in Österreich und vielen anderen europäischen Ländern kein homogenes Politikfeld. Je nachdem, wer von Gewalt betroffen ist und in welchen Bereichen die Übergriffe passieren, werden unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche adressiert. Dementsprechend variieren auch die politischen Zuständigkeiten. Viele Initiativen finden auf regionaler Ebene statt, eine klare überregionale Verantwortlichkeit mit einem nationalen Strategieplan besteht nur ansatzweise.

Initiativen, die sich dem Thema Gewaltschutz in der Familie überregional nähern, existieren in Österreich seit Beginn der 1990er Jahre. Das vom Familienministerium 1993 initiierte Projekt „Plattform gegen die Gewalt in der Familie“ dient als Instrument zur Vernetzung von

Hilfseinrichtungen und als österreichweites Forum für den Erfahrungsaustausch. Hier arbeiten zahlreiche Organisationen wie z.B. Kinderschutzzentren, Frauenberatungsstellen, Jugendeinrichtungen, SeniorInnenvereine, Männerberatungsstellen auf dem Gebiet der Gewaltprävention und Intervention bei Gewalthandlungen zusammen. Die übergeordnete Zielsetzung ist es, Gewalt zu reduzieren, die Aufdeckungsrate zu erhöhen, notwendige Interventionen effizient einzuleiten und das öffentliche Bewusstsein zu sensibilisieren.

Im Jahr 2007 wurde vom Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur die Entwicklung einer – allerdings nicht ausschließlich auf Gewalt im familiären Kontext beschränkten – Generalstrategie zur Gewaltprävention an Österreichs Schulen und Kindergärten beauftragt. Ziel war es, Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen zu setzen, um umfassend und nachhaltig soziale Kompetenz zu fördern und Gewalt und Aggression zu verhindern (vgl. Spiel/Strohmeier 2007; Kessler/Strohmeier 2009). Im Rahmen dieses Konzeptes mit dem Titel „Weiße Feder – Gemeinsam gegen Gewalt“ wurden Modelle und Programme aus unterschiedlichen Ländern hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf Österreich untersucht. Fazit der Recherche war, dass nur relativ wenige der geprüften Programme die von den Evaluatoren vorab festgelegten Qualitätsstandards erfüllten, wobei das größte Manko im fehlenden Nachweis von positiven Langzeiteffekten und der wissenschaftlich fundierten Evaluation der Programme lag.

Eine weitere überregionale Initiative in Österreich trägt den Titel „Bündnis gegen Gewalt“ und wurde 2010 mit dem Ziel gestartet, alle österreichischen Akteure, die sich aktiv für Gewaltprävention engagieren, noch besser als bisher zu vernetzen, um so Gewalt nachhaltig zu bekämpfen. In dieser Initiative wurden rund 300 Bündnispartner (z.B. Ministerien, Länder, Institutionen und NGOs) eingeladen, ihre Projekte und Ideen zur Gewaltprävention bekanntzugeben, die in einem weiteren Schritt nach wissenschaftlich erarbeiteten Kriterien evaluiert werden. Die Ergebnisse werden einem Förderbeirat vorgelegt, der eine Auswahl trifft, welche Projekte besonders zu unterstützen und zu fördern sind.

Als Beispiel einer erfolgreichen nationalen Strategie zum verbesserten Schutz von hoch gefährdeten Opfern von Gewalt ist die in Großbritannien 2003 entwickelte Initiative der „Multi-Agency Risk Assessment Conference“ (MARAC) zu nennen. Diese besteht darin, dass Institutionen, die mit der Prävention von Gewalt in der Familie befasst sind (z.B. Polizei, Justiz, Frauenhilfseinrichtungen, Jugendwohlfahrt, Kinderschutzeinrichtungen, Institutionen im Gesundheitsbereich) in regelmäßigen Abständen zu Fallbesprechungen zusammenkommen. Zielsetzung ist, gemeinsam effektive Maßnahmen zum Schutz besonders gefährdeter Opfer zu entwickeln und durchzuführen. In England und Wales wurden im Laufe der letzten Jahre ca. 250 MARACs eingerichtet. Evaluierungsstudien zur Durchführung von MARACs haben ergeben, dass diese Strategie dazu beiträgt, bei besonders gefährdeten Opfern neuerliche Übergriffe zu reduzieren (Howarth et al. 2009; Robinson 2004). Darüber hinaus existiert in Großbritannien seit 2005 ein nationales Ausbildungs- und Akkreditierungsprogramm für unabhängige BeraterInnen zur Unterstützung bei häuslicher Gewalt („Independent Domestic Violence Advisors“).

7.3.4.3 Evaluation der Auswirkungen von Gewaltschutzmaßnahmen

Die Überprüfung, inwieweit die Bemühungen des Staates zur Vermeidung von Gewalt ihre Zielsetzung auch tatsächlich erreichen, gestaltet sich aufgrund der zuvor beschriebenen He-

terogenität des Politikfeldes schwierig. Wenngleich international gesehen einschlägige Evaluationsstudien in den vergangenen Jahren zugenommen haben und die Evaluierung möglicher Auswirkungen zunehmend als fixer Bestandteil von geförderten Programmen gesehen wird, so verweisen Experten immer wieder auf den nicht ausreichenden Wissensstand über die tatsächlichen Effekte – und zwar sowohl von einzelnen Programmen als auch von überregionalen Strategien des Gewaltschutzes.

Die wissenschaftliche Evaluation und der Rückgriff auf evaluierte Modelle sind also gängige Forderungen im Bereich des Gewaltschutzes. Insbesondere weisen auch internationale kriminalpräventive Studien (wie z.B. der Sherman Report oder das Düsseldorfer Gutachten) auf diese Notwendigkeiten hin.

Der in den USA durchgeführte „Sherman-Report“ analysierte im Auftrag des Kongresses 500 Evaluationsstudien im Hinblick auf die Effektivität von Präventionsprogrammen (vgl. Sherman et al. 1998). In dieser Metaevaluation, in der die vorhandenen Evaluierungsergebnisse ausgewertet wurden, wird den Fragen nachgegangen, wie sich die berücksichtigten Programme auf Jugendgewalt ausgewirkt haben, welche Beeinflussungsfaktoren sich im Hinblick auf Jugendkriminalität als wesentlich erwiesen haben und welche Risikofaktoren sich daraus ableiten lassen.

Vor allem in Deutschland wurde der „Sherman-Report“ vielfach rezipiert, wenngleich mit dem Vorbehalt, dass einige der dargestellten Programme unter den sozialen, kulturellen und politischen Rahmenbedingungen in Deutschland nicht zielführend erscheinen. Da also wissenschaftliche Erkenntnisse über die Wirkung kriminalpräventiver Programme in Deutschland kaum vorhanden waren, wurde 2001 ein Gutachten zur Wirkungsforschung initiiert (Rössner et al. 2002). Beim so genannten „Düsseldorfer Gutachten“ handelt es sich – wie auch schon beim Sherman-Report – um eine Metaanalyse des aktuellen Standes der Kriminalprävention und ihrer Evaluation. Für diesen Zweck wurden weltweit Modelle mit Wirkungsforschung gesammelt, geordnet und gewichtet. Die so entwickelten Leitlinien wirkungsorientierter Kriminalprävention sollten erste Prognosen über die Wirksamkeit geplanter Projekte ermöglichen.

Insgesamt gesehen ist das Instrument der Evaluation von Präventionsprogrammen bislang also eher schwach entwickelt. Vor allem die Ziele und die zum Einsatz kommenden Methoden von Evaluation werden oft zu wenig reflektiert. Untersuchungen, die als Selbstevaluation und damit als Verfahren der Qualitätssicherung angelegt sind, dienen meist dazu, die eigenen gewaltpräventiven Strategien zu beschreiben, zu reflektieren und letztlich weiterzuentwickeln. Sie sind also im Sinne der Prozessbegleitung und Optimierung von Programmen konzipiert. Hiervon zu unterscheiden sind Strategien der Fremdevaluation, bei der externe Evaluatoren die zu überprüfenden Kriterien festlegen und den gesamten Prozess der Zielüberprüfung durchführen. Diese zuletzt genannten Verfahren benötigen weitaus größere Ressourcen als Selbstevaluierungen, was sicherlich auch ein Grund dafür ist, dass viele Programme nicht extern evaluiert werden.

Ein prominentes Beispiel für eine prozessbegleitende Fremdevaluierung von Gewaltschutzmaßnahmen ist das vom deutschen Familienministerium beauftragte Projekt „Gemeinsam gegen häusliche Gewalt – Wissenschaftliche Begleitung der Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt“ (kurz: WiBIG). WiBIG verfolgte das Konzept der prozessbezogenen, intervenierenden Evaluation. Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Arbeit war daher die Praxis der begleiteten Projekte, ihre Konzepte, die jeweiligen Kooperationsprozesse und die damit einhergehenden Veränderungen in der Interventionspraxis und den Unterstützungsangebo-

ten. Von Beginn an waren regelmäßige Rückmeldungen der EvaluatorsInnen an die jeweiligen Akteure und das Einarbeiten von Zwischenergebnissen in den Arbeitsprozess vorgesehen (vgl. Kavemann et al. 2001; BMFSFJ 2004).

Die Situation bei der fachlichen Bewertung von Qualität und Reichweite der Programme stellt sich oft sehr unterschiedlich dar. In der neueren Evaluationsliteratur existieren zahlreiche Studien vor allem aus dem englischen und amerikanischen Raum, die sich mit den Auswirkungen von einzelnen Familieninterventionsprogrammen zur Gewaltvermeidung beschäftigen (vgl. Dixon et al. 2010). Hierbei geht es primär um ganz spezifische Projekte oder Initiativen, deren Wirksamkeit auf den Teilnehmerkreis beschränkt ist und auch nur in diesem Rahmen untersucht werden kann. Vielen dieser Programme wird jedoch ganz allgemein Wirksamkeit attestiert, gelten sie doch als evaluiert. Das Etikett „evaluiert“ wird oft zum Gütesiegel erhoben und als Garant für die direkte Übertragbarkeit in andere soziale und kulturelle Kontexte angesehen. Wie Gugel (2006) festhält, sind jedoch viele dieser Ergebnisse an lokale Gegebenheiten gebunden, sodass weitere Anstrengungen notwendig sind, um zu überprüfen, ob und in welchem Umfang sie auch unter anderen Bedingungen Gültigkeit haben.

Evaluationsbedarf wird nicht nur für konkrete Programme zum Gewaltschutz geortet, sondern auch auf legislativer Ebene. Aufgrund der Komplexität der staatlichen Intervention in die Privatsphäre entwickelten manche Regierungen und Institutionen Verfahren zur Überwachung und Evaluierung der Auswirkungen gesetzlicher Maßnahmen. So führte das EU-Forschungsnetzwerk „Co-ordination Action on Human Rights Violations“ länderübergreifende Untersuchungen über Evaluationsergebnisse durch. Als Fazit wurde festgehalten, dass es für den Fortschritt im Bereich Gewaltschutz vor allem auf die Wechselwirkungen zwischen Gesetzgebung und den konkreten Maßnahmen ankommt. Für die Evaluation bedeutet dies, dass neben der Beurteilung von Gesetzgebung und Programmen bzw. Einrichtungen jeweils für sich, die Bewertung der Interaktion zwischen den beiden für die Abschätzung möglicher Auswirkungen unerlässlich ist (vgl. Hageman-White 2007).

Es besteht Konsens darüber, dass die Wirksamkeit einer sozialen Intervention immer das Ergebnis vielfältiger Faktoren ist. Dies gilt auch für den Bereich des Gewaltschutzes. Je komplexer das Zusammenspiel der Einflussfaktoren, desto schwieriger ist es, spezifische Aussagen über mögliche Effekte von Programmen zu machen. Insofern stehen Evaluierungen von Strategien des Gewaltschutzes vor der großen methodischen Herausforderung zu erklären, worauf die festgestellten Wirkungen und Ergebnisse genau zurückzuführen sind. Gewaltschutzprogramme müssen also belegen können, welche konkreten Verhaltensänderungen auf welche Weise erreicht werden können. Nur wenige Programme sind in diesem Sinne evaluiert worden, sodass vor allem über die längerfristigen Auswirkungen und Erfolge von Strategien des Gewaltschutzes wenig bekannt ist.

7.3.5 Stärkung der Erziehungskompetenz (Ziel 5)

Die Evaluierung von Maßnahmen im Bereich ‚Stärkung der Erziehungskompetenz‘ weist – ähnlich wie der zuletzt behandelte Bereich der Gewaltvermeidung, einige grundlegende Problematiken auf, die ihn von Evaluierungen z.B. im Bereich des Familienlastenausgleichs oder der Vereinbarkeit unterscheiden.

Insbesondere ist die Evaluierung von Maßnahmen zur Stärkung der elterlichen Kompetenz in der Kindererziehung mit einer Reihe methodischer Probleme behaftet. So kann zwar auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse ein Konsens hergestellt werden, welches Erziehungsverhalten als ‚kompetent‘ erachtet werden kann (diese Vorstellungen haben sich im Laufe der Geschichte im Übrigen teils grundlegend gewandelt). Es ist daher bis zu einem gewissen Grad messbar, in welchem Ausmaß ‚kompetentes Verhalten‘ vorliegt. Diese ‚Kompetenz‘ wird jedoch nicht von einem isolierten Faktor – wie etwa den Besuch einer Elternbildungsveranstaltung – erzeugt, sondern ist das Resultat vieler Faktoren. Dazu zählen neben pädagogischem Wissen beispielsweise die Bereitschaft, sich Wissen im Erziehungsbereich anzueignen, aber auch eigene Erfahrungen, die die intuitive Fähigkeit zu angemessenem Verhalten fördern oder bremsen und (andere) individuelle und soziale Rahmenbedingungen (z.B. Armut, Überforderung, Zugang zu Informationen bzgl. Elternbildung, Einfluss von anderen Personen). In der Praxis ist es jedoch nur sehr schwer möglich, all diese anderen Einflussfaktoren zu berücksichtigen.

Zudem ist der Bereich der Elternbildung in Österreich durch eine sehr große Heterogenität geprägt. Im Gegensatz zu anderen Ländern (z.B. Schweden) existieren keine flächendeckenden Programme, die klar strukturiert sind und bundesweit in der gleichen Form zum Einsatz kommen (z.B. Triple P). Da Evaluierungen im Bereich Elternbildung jedoch nur auf der Ebene von Programmen ansetzen können, ist in Österreich auch keine vergleichbare Evaluierung wie in jedem Land möglich, die solche flächendeckend einheitlichen Programme anbieten.

Eine weitere Problematik ergibt sich aus der Frage, woran der ‚Erfolg‘ von Maßnahmen festgemacht werden kann. Anders als z.B. in der Medizin oder z.T. auch in der Psychotherapie, wo die wiedererlangte Gesundheit zumeist ein klar definiertes Erfolgskriterium darstellt (geheilter Knochenbruch, überwundene Depression, Schmerzfreiheit etc.) und ‚gesund‘ und ‚krank‘ sich in sehr vielen Fällen gut voneinander abgrenzen lassen, handelt es sich bei der Erziehungskompetenz um ein schwer fassbares Konzept, das in weitaus stärkerem Ausmaß als die Gesundheit ein *Kontinuum* darstellt. Die Evaluierung der ‚Wirksamkeit‘ muss sich somit auf eine Entwicklung vom ‚weniger‘ zu ‚mehr‘ konzentrieren, wobei unklar ist, welches Ausmaß und welche Form diese Veränderung annehmen muss, um als Erfolg verbucht werden zu können. So kann das subjektive Empfinden der Eltern, ob eine Verbesserung stattgefunden hat, von jenem des Kindes abweichen, und objektive Kriterien wie z.B. das Kommunikations- und Konfliktverhalten können ebenfalls abweichende Ergebnisse liefern (z.B. kann sich letzteres verbessert haben, ohne dass die Eltern das Gefühl haben, dass sich etwas getan hat). Diese Kritikpunkte treffen vor allem auf den Bereich der Elternbildung zu, während Familienberatung und Angebote der Jugendwohlfahrt im Bereich der Erziehung zumeist neben der allgemeinen Stärkung der Erziehungskompetenz auch auf die Lösung konkreter Probleme abzielen und zeitlich begrenzte Interventionen darstellen.

Ein weiterer problematischer Punkt ist die Frage nach dem Erhebungsdesign. Für den Bereich der Jugendhilfe weisen etwa die Autoren der deutschen JES-Studie (s.u.) darauf hin, dass der größte Teil bisheriger Evaluationsstudien auf einem retrospektiven Design beruht (z.B. Aktenanalyse). Rückwirkend lassen sich die tatsächlichen Wirkfaktoren der Intervention jedoch schwer identifizieren und Unterschiede zwischen Ausgangslage und Lage nach Ende der Hilfe nicht bestimmen (vgl. auch Knab/Macsenaere 1997). Prospektive, prozessbegleitende Längsschnittuntersuchungen weisen diese Mängel nicht auf, sind jedoch mit einem erheblichen Aufwand verbunden.

Im Bereich der Erziehung sind – ähnlich wie in der Medizin – eventuell auch ethische Fragen zu berücksichtigen. Eine Evaluierung im Sinne einer randomisierten Stichprobe²³ muss sich mit der Frage auseinandersetzen, ob und mit welchem Recht einer Kontrollgruppe Maßnahmen (und damit auch Unterstützung) vorenthalten werden.

7.3.5.1 Maßnahmen der Elternbildung

Evaluierungen im Sinne einer Überprüfung der Wirksamkeit von Maßnahmen können wie oben erwähnt im Bereich der Elternbildung nur auf der Ebene konkreter Programme durchgeführt werden, wobei selbst in diesen Fällen aufgrund der zahlreichen anderen Einflussfaktoren nur eine eingeschränkte Aussagekraft gegeben ist. ‚Die Elternbildung‘ als solche kann nicht evaluiert werden. So sind z.B. ein einmaliger Vortrag und eine wöchentliche stattfindende Eltern-Kind-Gruppe zu unterschiedlich, als dass sie als Maßnahmen gleichgesetzt werden könnten.

Der Schwierigkeit, Maßnahmen, die Eltern in ihrer Erzieherrolle stärken, zu evaluieren, wird in Europa auf unterschiedliche Art und Weise begegnet. Laut Boddy et al. (2009) konzentrieren sich Evaluationsbestrebungen etwa in Frankreich und Italien vorwiegend auf die Analyse von Faktoren wie die Teilnehmerzahl und die Merkmale von Teilnehmern an Maßnahmen zur Förderung der Erziehungskompetenz, nicht jedoch auf die Wirksamkeit dieser Maßnahmen. Boddy et al. führen diesen Mangel an formaler Evaluation vor allem darauf zurück, dass in Kontinentaleuropa erziehungsunterstützende Maßnahmen nur selten die Form eng umrissener, zeitbegrenzter Interventionen annehmen (v.a. im Bereich der Elternbildung).

In England hat das Bestreben, formale Evaluationen von Maßnahmen zur Unterstützung bei der Erziehung zu ermöglichen, dazu geführt, dass standardisierte Elternbildungsprogramme flächendeckend eingesetzt wurden, die sich wesentlich leichter im Rahmen eines Kontrollgruppendedesigns evaluieren lassen. Diese Herangehensweise bedingte allerdings auch eine Einschränkung der Heterogenität an Angeboten, da die evaluierten Programme von Seiten der zuständigen ‚English National Academy of Parenting‘ besser bewertet wurden und dementsprechend die Chancen für eine Umsetzung in den Gemeinden höher waren.

In Deutschland, das insgesamt ein ähnlich heterogenes Bild bietet wie Österreich, einzelne Programme aber flächendeckender anbietet, wurden einige Programmevaluationen durchgeführt. So wurde 2007 eine Kurzzeit-Evaluation des bundesweit angebotenen Programms ‚Auf den Anfang kommt es an‘ durchgeführt (Prä-Post-Kontrollgruppendedesign; Reichle/Franiek 2008). Demnach wiesen die trainierten Eltern im Vergleich zur Kontrollgruppe u.a. mehr Wissen über einen förderlichen Umgang mit dem Baby auf, zeigten einen größeren Zuwachs an subjektiver Sicherheit in der Interaktion mit dem Kind und wiesen – anders als die Kontrollgruppe – keinen Anstieg in Kontrollverlusten bei Ärger auslösenden Frustrationssituationen auf.

Ebenfalls in Deutschland wurde das dort etablierte Programm ‚Starke Eltern, starke Kinder‘ mehrfach evaluiert. Hervorzuheben ist hierbei eine 2008 durchgeführte Studie unter der Leitung von Wulf Rauer (Rauer 2009), die Wirkungsanalysen bei Eltern und ihren Kindern mit Prozessanalysen in den Kursen verknüpft hat. Neben umfangreichen Wirkungsanalysen bei

²³ Versuchspersonen werden nach dem Zufallsprinzip unterschiedlichen Gruppen zugeordnet (in der Regel einer Versuchsgruppe, auf die die Maßnahme angewandt wird und eine Kontrollgruppe, bei der dies nicht der Fall ist).

den Eltern (Kontrollgruppendesign) wurde auch die Kurswirkung aus Sicht der Kinder systematisch untersucht und das erziehungsrelevante elterliche Interaktionsverhalten gefilmt und ausgewertet. Ergänzend wurde auch das Kursgeschehen selbst an mehreren Abenden analysiert. Nach Angaben der Autoren können nicht nur fundierte Aussagen über die Wirkung des Kursbesuchs und die Qualität der Prozesse im Elternkurs ‚Starke Eltern – starke Kinder‘ gemacht werden, sondern es liegen nunmehr Instrumente vor, die sich auch für andere Programmevaluierungen nutzen lassen.

Eine weitere, in der Herangehensweise ebenfalls recht aufwendige Evaluierung wurde von Tschöpe-Scheffler 2001/2002 (wiederum in Deutschland) durchgeführt (Tschöpe-Scheffler 2003). Auf Basis etablierter pädagogischer Theorien und empirischen Studien wurden acht Erziehungsdimensionen, die Erziehung fördernde sowie hemmende Aspekte beinhalteten, entwickelt (z.B. Kooperation vs. Dirigismus). Drei unterschiedliche Programme (u.a. Starke Eltern, starke Kinder; Triple P) wurden daraufhin untersucht, ob durch den Kursbesuch eine Veränderung hinsichtlich dieser Erziehungsdimensionen stattgefunden hatte und wenn ja, in welcher Weise. Methodisch wurden mit Kursteilnehmern schriftliche Befragungen durchgeführt (vorher-nachher) und acht Mütter sowie neun Kinder im Rahmen von ausführlichen Tiefeninterviews befragt. Bei allen Programmen konnten positive Effekte hinsichtlich einer Steigerung der Erziehungskompetenz festgestellt werden.

Die Elternbildungslandschaft in Österreich ist wie beschrieben durch eine hohe Heterogenität geprägt. Im Jahr 2006 führte das Österreichische Institut für Familienforschung eine Evaluierung des gesamten vom Bundesministerium geförderten Elternbildungsangebots durch. Dabei handelte es sich jedoch nicht um eine Evaluierung der *Wirksamkeit*, sondern einerseits um eine Bestandsaufnahme (Anzahl und Art der Veranstaltungen, Teilnehmerzahl etc.) und andererseits um eine Erhebung der Vorstellungen und Wünsche der Teilnehmer (Teilnehmerbefragung, N = ca. 3.000). Einen gewissen Evaluierungsaspekt beinhaltet auch die 2008 vom ÖIF durchgeführte Studie zur Erreichbarkeit von Eltern in der Elternbildung. Darin zeigte sich u.a., dass sich Eltern, die bereits Elternbildungsveranstaltungen besucht haben, von jenen, bei denen dies nicht der Fall war, z.B. durch einen geringeren Grad an missachtendem, wenig förderlichen Erziehungsverhalten auszeichneten (in Anlehnung an die Dimensionen von Tschöpe-Scheffler, s.o.). Allerdings kann hier aufgrund der kleinen Stichprobe allenfalls von Tendenzen gesprochen werden. Außerdem kann der Besuch der Elternbildungsveranstaltung nicht als ursächlicher Faktor für die Unterschiede verantwortlich gemacht werden, da es wahrscheinlich erscheint, dass die bereits vorhandene erzieherische Grundhaltung bis zu einem gewissen Grad dafür verantwortlich ist, ob Interesse an Elternbildungsangeboten besteht oder nicht.

Zu erwähnen ist auch, dass Selbstevaluationen vor allem bei größeren Einrichtungen durchaus gebräuchlich sind und auch gewünscht werden. Die ‚Marke Elternbildung‘ (Zusammenschluss katholischer Elternbildungs-Anbieter) bietet in der von ihr herausgegebenen Elternbildungsmappe u.a. theoretische und praktische Informationen und Beispiele für die Planung und Durchführung von Evaluierungen.

7.3.5.2 Familienberatung

Im Bereich der Familienberatung sind Evaluierungen weitaus besser verankert als in der Elternbildung. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass es sich bei diesen Angeboten zumeist um

zeitlich begrenzte Interventionen handelt, die zumeist auch einem definierten Ziel dienen (z.B. Verhaltensprobleme oder bestehende Konflikte lösen). In *Österreich* findet insofern eine beständige Evaluierung statt, als die Familienberatungsstellen verpflichtet sind, eine jährliche Statistik an das zuständige Ministerium zu übermitteln, die Auskunft über alle Klienten gibt. Neben soziodemografischen Merkmalen werden dabei auch der Grund des Besuchs sowie die Art und Weise der Beendigung der Beratungssituation (z.B. Lösung des Problems) erhoben.

Was die *Effektivität* der Maßnahmen betrifft, so verweist Vossler (2006) für *Deutschland*²⁴ darauf, dass die Psychotherapieforschung als wichtige Forschungstradition für die Evaluation von Erziehungs- und Familienberatung angesehen werden kann. Dies liegt darin begründet, dass in der Beratung auch sehr häufig psychotherapeutische Elemente zum Einsatz kommen (vgl. z.B. Borg-Laufs 2003). Allerdings weist Vossler kritisch darauf hin, dass, gemessen an den Standards der Psychotherapieforschung, im Bereich der Familienberatung nur sehr wenige methodisch anspruchsvolle Evaluationsstudien vorliegen, die kausale Aussagen hinsichtlich der Wirksamkeit der Interventionen erlauben. Häufig wird nur auf die *Zufriedenheit* der Klienten abgestellt.

Vossler (2006) gibt einen Überblick über eine Reihe von Studien zur Evaluierung von Familienberatung. Dabei können (zumeist) mittels eines Fragebogens erhobene quantitative Untersuchungen von aufwendigeren, zumeist in Form von Tiefeninterviews gestalteten qualitativen Untersuchungen unterschieden werden. Während erstere sich vorwiegend auf den Beratungsverlauf und die subjektive Zufriedenheit mit dem Beratungsergebnis beziehen, zielen letztere eher auf den Prozess und auf die Identifikation zugrunde liegender Muster ab.

Die Schwierigkeit, objektive Kriterien für die Effektivität der Maßnahmen zu identifizieren (z.B. Veränderungsindizes), ist auch für den Bereich der Familien- und Erziehungsberatung gegeben, obgleich es sich im Gegensatz zu Angeboten der Elternbildung zumeist um klar umrissene Ziele (z.B. Lösung eines bestimmten Problems) handelt, die formuliert werden können. Dennoch ist die Bewertung des Erfolgs stark von der jeweiligen Sichtweise geprägt (Sicht der Eltern, Sicht des Kindes, Sicht der Institution etc.). Aus diesem Grund wird, wie weiter oben erwähnt, sehr häufig lediglich die Zufriedenheit der Klienten als Erfolgskriterium herangezogen. Diese ist dabei durchgängig sehr hoch. In den von Vossler zitierten elf quantitativen Studien äußerten sich zwischen 61% und 95% der Eltern überwiegend oder vollständig zufrieden. Es ist mehrheitlich von Verbesserungen der Symptome und der familiären Beziehungen, veränderter Problemsicht und emotionaler Entlastung die Rede. Allerdings geht diese Zufriedenheit nicht in allen Fällen mit konkreten Verhaltens- und Symptomänderungen einher – so ergab z.B. eine Untersuchung von Kaisen (1996) lediglich eine niedrige Korrelation ($r=.34$) zwischen diesen beiden Aspekten. Andere Untersuchungen verweisen wiederum darauf, dass die betroffenen Kinder sich in den meisten Fällen weitaus kritischer hinsichtlich des Beratungserfolgs äußerten als ihre Eltern, also weitaus weniger zufrieden waren (vgl. z.B. Straus et al. 1988). Dies könnte damit zusammenhängen, dass Kinder z.B. von der Entlastungsfunktion, die das bloße Reden über das Problem für die Eltern mit sich bringt, weniger profitieren als diese.

²⁴ Die Situation in Deutschland ist mit jener in Österreich vergleichbar.

Als eine der wenigen Studien im Bereich der Erziehungsberatung, in denen ein nachgewiesener Einfluss der Beratung auf das Verhalten besteht, führt Vossler (2006) eine von Hohm und Petermann (2000) durchgeführte Untersuchung mit einjährigem Katamnese-Zeitraum an. Bei kindbezogenen Zielsetzungen (nach ICD-10) wurden demnach signifikante Verbesserungen erzielt, die direkt auf den Beratungserfolg zurückzuführen sind.

7.3.5.3 Jugendwohlfahrt

Die Themen Qualitätssicherung und Evaluierung in der Jugendwohlfahrt haben in Österreich im Verlauf des letzten Jahrzehnts zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die föderale Struktur bedingt, dass Qualitätskriterien hauptsächlich in den Ausführungsgesetzen der Länder verankert sind. Festgeschrieben ist in diesen Ausführungsgesetz u.a., in welcher Weise die Dienstleistungen offeriert und organisiert werden sollen (z.B. hinsichtlich des Personals oder der Dokumentation).

Kellem et al. (2008) befassen sich mit dem Thema Evaluation in der Jugendwohlfahrt in Österreich, wobei sie das Bundesland Steiermark als Beispiel heranziehen. Demnach wurde bis Ende der 1990er Jahre Evaluation ausschließlich als Selbstevaluation verstanden (siehe auch Loidl-Keil 2009). Ab dem Jahr 2000 begann man, sich an einer wissenschaftlich fundierten Methodenlehre zu orientieren und die Frage nach einer Standardisierung von Leistungen und Qualitätsbemessungen rückte zunehmend ins Zentrum. 2005 wurde das steirische Ausführungsgesetz dementsprechend formuliert.

Um ein weiteres Beispiel heranzuziehen: Das Bundesland Vorarlberg legt die folgenden Aufgaben der Jugendwohlfahrt beim Amt der Vorarlberger Landesregierung fest:²⁵

- die Vernetzung und Koordination der Kräfte,
- die Initiierung notwendiger Hilfsangebote,
- die Evaluation des bestehenden Hilfsangebotes sowohl in der Gesamtsicht der Zielsetzung und Aufgabenstellung als auch am konkreten Einzelfall.

Bundesweit findet eine Form der Evaluierung im Rahmen der so genannten JU-Quest-Interviews statt, die seit 2002 jährlich durchgeführt werden. Experten aus dem Bereich der Jugendwohlfahrt (Praktiker sowie Wissenschaftler) berichten mittels eines Online-Fragebogens über ihre Erfahrungen. 2008 füllten 91 (von 234) Experten diesen Fragebogen aus. Das Ziel dieser Erhebung besteht darin, Entwicklungstendenzen in der österreichischen Jugendwohlfahrt nachzeichnen. Der Fokus liegt dabei jedes Jahr auf einem anderen Themenbereich (z.B. 2008 auf der Frage der Verwaltung und dem Zusammenspiel von Bund und Ländern). Aufgrund dieser Untersuchung ist etwa bekannt, dass der Anteil der Klienten mit Migrationshintergrund in den letzten Jahren gestiegen ist und dass das Thema Schule (z.B. Fernbleiben vom Unterricht) in der Jugendwohlfahrt an Bedeutung gewonnen hat (Putzhuber 2010).

²⁵ vgl. www.vorarlberg.at unter „Jugendwohlfahrt“

Mit dem Thema Qualität und Evaluation befasst sich auch die EQUAL Entwicklungspartner-schaft ‚Donau – Quality in inclusion‘. Dabei handelt es sich um ein Netzwerk aus verschiedenen Universitäten und Organisationen, das vom Europäischen Sozialfonds sowie dem Familienministerium gefördert wird. Das Ziel dieser Partnerschaft besteht u.a. darin, grundlegende Qualitätskriterien und Standards für die Sozialarbeit zu entwickeln, die eine sachliche und objektive Bewertung (und somit Evaluierung) von Qualität und demzufolge auch eine Vergleichbarkeit sozialer Dienstleistungen ermöglichen (vgl. www.donau-quality.at).

Auf internationaler Ebene ist hier wiederum Deutschland hervorzuheben, wo im vergangenen Jahrzehnt umfangreiche Wirkungsanalysen im Bereich der Jugendwohlfahrt durchgeführt wurden. Hier sind zwei große Studien anzuführen, nämlich einerseits das Bundesmodellprojekt **‚Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistung-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII‘** (Projektzeitraum: 1. Januar 2006 bis 30. April 2009) und andererseits die **‚Jugendhilfe-Effekte-Studie‘** (JES; Projektzeitraum 1995-2000).

Bei der Studie zum Modellprojekt **‚Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung‘** wurden an elf Standorten unter dem Gesichtspunkt der Wirkung innovative, je nach Standort unterschiedliche Vereinbarungen entwickelt und erprobt. Ziel dieses Projekts war, „insbesondere den pädagogischen Auftrag und die Finanzierungsstruktur der Hilfen zur Erziehung besser als bisher miteinander in Einklang zu bringen und die Leistungserbringung und deren Qualität auf die intendierte Wirkung der Hilfe ausrichten.“ Im Rahmen der Studie wurden einerseits qualitativ-rekonstruktive Fallstudien durchgeführt, um die pädagogische Praxis am Beispiel von Hilfeplangesprächen zu ermitteln, und andererseits eine quantitative Längsschnittanalyse vorgenommen, die aus persönlichen Interviews mit den betroffenen Kindern und Jugendlichen, einer Aktenanalyse sowie einer Befragung von Fachkräften (zur Analyse professioneller und institutioneller Rahmenbedingungen) bestand. Außerdem wurden auch die Eltern (in schriftlicher Form) befragt. Bei der Befragung der Kinder und Jugendlichen war das kindliche Wohlergehen als Maßstab für die Wirksamkeit von Maßnahmen ausschlaggebend. Zur Operationalisierung des kindlichen Wohlergehens wurden zehn Dimensionen entwickelt (u.a. Gesundheit, Bildung, Fähigkeit zu Emotionen), denen Indikatoren zugewiesen wurden (z.B. entsprechen der Dimension ‚Fähigkeit zu Emotionen‘ u.a. die Indikatoren Selbstvertrauen sowie Umgang mit Stress und Belastung). Bei der Spezifizierung der Indikatoren wurde z.T. auf bestehende internationale Skalen und Studien zurückgegriffen (z.B. KINDL – Kinder Lebensqualitätsfragebogen). Als Bewertungskriterium für die Wirkung von Maßnahmen in der Jugendhilfe wurde der ‚Capability-Ansatz‘ gewählt, der auf die Befähigungs- und Verwirklichungschancen junger Menschen Bezug nimmt:

„Der Capability Approach bietet einen tiefgreifenden Perspektivwechsel in der Förderung junger Menschen und kann als Appell an das Selbstverständnis von Vertretern der Jugendgerichtshilfe, aber auch der Justiz, verstanden werden. Denn es geht nicht speziell um eine gelingende Bewältigung von Problemlagen im Sinne sozialpädagogischen oder sozialpolitischen Denkens, sondern vielmehr um eine gelingende Selbstverwirklichung im Sinne der Entfaltung des subjektiven Jugendwillens, nicht eines allgemein definierten Jugendwohls.“ (nach Krafeld 2011, zitiert auf Wikipedia [www. http://de.wikipedia.org/wiki/Capability_Approach](http://de.wikipedia.org/wiki/Capability_Approach))

Für eine ausführliche Darstellung des Capability-Ansatzes vgl. auch Albus et al. 2010: 118ff.

Als Ziele der **JES-Studie** wurden „besseres Verständnis und schrittweise Verbesserung der Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Jugendhilfe“ formuliert (Schmidt et al. 2002). Es sollten die Effekte fünf verschiedener Arten erzieherischer Hilfe (u.a. Erziehungsberatung und Erziehungsbeistand) dokumentiert und zueinander in Bezug gesetzt werden.

Im Rahmen der Studie wurde (1) die Angebotsstruktur erzieherischer Hilfen untersucht, (2) die Effekte unterschiedlicher Hilfen verglichen, (3) die gefundenen Effekte der Hilfen unter den Aspekten der Struktur- und der Prozessqualität betrachtet sowie (4) Instrumente zur Befunderhebung und Erfolgsbeurteilungen in der Jugendhilfe erstellt. Methodisch arbeitete die Studie u.a. mit Längsschnittuntersuchungen zu vier Erhebungszeitpunkten, hilfeartübergreifend und multizentrisch, d.h. in verschiedenen Regionen der Bundesrepublik Deutschland. Zur Beurteilung der Wirkung der Jugendhilfe wurden nicht Prozentsätze erfolgreicher Entwicklungen von Kindern und Jugendlichen herangezogen, sondern vielmehr *„durch eine Abschätzung des Grades der Erreichung der bezüglich Kind, Eltern und Familie definierten Ziele (...)“* und *„durch psychometrische Einschätzung der Veränderung bezüglich Symptomatik und Funktionsniveau des Kindes und der Belastungsfaktoren in seinem Umfeld“* (Schmidt et al. 2002: 517).

Einige zentrale Ergebnisse der JES-Studie sind (näheres siehe Schmidt et al. 2002):

- In Bezug auf die Frage, was gelungene Hilfeverläufe erklärt, schlussfolgert die Studie, dass Ergebnisse von Hilfeverläufen stark durch die Prozessqualität, also die Qualität der Arbeit der Hilfseinrichtung bestimmt sind. Ein besonders entscheidender Faktor in der Prozessqualität ist die gelungene Kooperation mit dem Kind, z.B. auch bereits in der Hilfeplanung. Die gelungene Kooperation mit dem Kind fällt stärker ins Gewicht als die Kooperation mit den Eltern.
- Die überwiegende Mehrheit der ausgewählten Hilfen für Kinder und Jugendliche waren geeignet. Lediglich bei rund 15% der Kinder wurden ungeeignete Hilfen ausgewählt.
- Die Auffälligkeiten des Kindes konnten im Durchschnitt um 37% reduziert werden, jene im Umfeld des Kindes um 24%. Eine Symptomreduktion gelang während des Hilfeprozesses besser als eine Kompetenzsteigerung. Veränderungen im Umfeld waren durch erzieherische Hilfen am schwierigsten zu erreichen. Im Schnitt konnten die bis zum Hilfeende erreichten Ergebnisse in den 15 Monaten danach gehalten bzw. gesteigert werden, wobei Veränderungen bei Kindern stabiler waren als erzielte Veränderungen im Umfeld.
- Die Hilfeplanung und die Beurteilung des Erfolges orientieren sich zu wenig an den Kompetenzen und Ressourcen der Betroffenen. D.h. ein defizitorientierter Ansatz behindert das kompetenzorientierte Arbeiten mit Kindern und Jugendlichen. Allerdings sind Ressourcen schwerer zu erkennen als Defizite. In der JES-Studie wurden nach Ressourcen mit 65 unterschiedlichen Merkmalen gefragt. 35 betrafen die Eltern/das Umfeld des Kindes, 30 das Kind selbst. Schmidt et al.(2002) drücken die Ressourcen des Kindes (denen insgesamt eine höhere Bedeutung zukommt als den Ressourcen der Eltern) mittels fünf Dimensionen aus, die es verstärkt zu berücksichtigen gilt:

- Positive Selbstwahrnehmung und Grundeinstellung
- Kognitive und kreative Fähigkeiten
- Körperliche und familiäre Robustheit
- Soziale Wertschätzung und Integration
- Aktivitätsniveau und Interessensvielfalt

Insbesondere die ersten beiden Punkte, ergänzt durch die positive Selbstwahrnehmung und Grundeinstellung der Eltern, haben sich als besonders wichtig erwiesen.

- Prognosen im Rahmen der Hilfeplanung haben eine geringe Treffsicherheit.

Eine früh einsetzende Hilfe, ausreichende Intensität und ausreichende Dauer der Hilfe verbessern deren Wirkung.

7.3.6 Förderung von Kindern und Jugendlichen (Ziel 6)

Im Prinzip kann die Grundintention jeglicher pädagogischer Bemühungen darin gesehen werden, dass der/die Jugendliche sein Leben in eigenverantwortlicher Weise in die Hand nehmen kann und für die Bewältigung der Aufgaben, die das Erwachsenenleben mit sich bringt, gut gewappnet ist. Darüber hinaus ist es, wie in der Zielsetzung formuliert, wünschenswert, dass die Fähigkeiten und Potenziale nicht lediglich für die Verwirklichung der eigenen Interessen eingesetzt werden, sondern auch in den Dienst der Gemeinschaft gestellt werden. Die Förderung von Kindern und Jugendlichen soll einerseits eine Hilfestellung für die Betroffenen darstellen, die erforderlichen Kompetenzen für eine eigenverantwortliche und sozial orientierte Lebensführung zu erwerben und andererseits – u.a. auch über diese Kompetenzen – zum Wohlergehen und Wohlbefinden beitragen.

Einen Ansatzpunkt, um die Entwicklung zu eigenständigen Persönlichkeiten zu fördern und das Wohlergehen der Kinder und Jugendlichen sicherzustellen, stellt die UN Kinderrechtskonvention dar, die die basalen Rechte von Kindern definiert. Diese wurde 1989 beschlossen und von 192 Staaten ratifiziert (Österreich: 1992). Es gibt vier Grundprinzipien, die für alle Rechte der Konvention grundlegend sind:

- Das Recht auf Gleichbehandlung (Verbot der Diskriminierung) – Artikel 2
- Das Wohl des Kindes und des Jugendlichen – Artikel 3, Abs. 1
- Die Existenzsicherung, also das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung – Artikel 6
- Die Achtung der Meinung der Kinder und Jugendlichen – Artikel 12

Bei einem zweiten Weltkindergipfel 2002²⁶ (Sondertagung der UNO-Generalversammlung) wurde ein internationaler Aktionsplan erstellt, der folgende Punkte enthält:

1. Alle Tätigkeiten, die sich auf Kinder und Jugendliche beziehen, müssen mit besonderer Berücksichtigung der Interessen von Kindern und Jugendlichen ausgeführt werden.

²⁶ Der erste Weltkindergipfel fand 1990 statt.

2. Die Armut unter den Kindern und Jugendlichen muss beseitigt werden, so auch die schlimmsten Formen der Kinderarbeit.
3. Gleichberechtigung aller Jugendlichen und Kinder.
4. Förderung des Überlebens und der Entwicklung aller Kinder und Jugendlichen. Bekämpfung von Krankheiten und Unterernährung.
5. Alle Kinder und Jugendlichen, Jungen und Mädchen, müssen Zugang zur kostenfreien verpflichtenden Grundausbildung haben. Geschlechtliche Gleichstellung muss garantiert werden.
6. Schutz aller Kinder und Jugendlichen vor Gewalt, Missbrauch, Ausbeutung und Diskriminierung.
7. Kinder und Jugendliche müssen vor bewaffneten Konflikten geschützt werden.
8. Kinder und Jugendliche müssen vor HIV und AIDS geschützt werden.
9. Kinder und Jugendliche müssen zu allen Angelegenheiten, die sich auf sie beziehen, gehört werden. Ihre Meinung muss unter Beachtung ihres Alters und ihrer Reife berücksichtigt werden.
10. Große Bedeutung des Umweltschutzes, um den Kindern und Jugendlichen auch in Zukunft eine natürliche und gesunde Umgebung bieten zu können.

Am 20.1.2011 wurden die Kinderrechte in Österreich in der Bundesverfassung verankert und somit das umfassende Wohl von Kindern und Jugendlichen zu den grundlegenden Staatszielen erklärt. In allen Rechtsakten müssen die eventuellen Auswirkungen auf Kinder/Jugendliche mit berücksichtigt werden.

Auf internationaler Ebene ist weiterhin die EU-Jugendstrategie zu nennen, die ebenfalls das Wohlergehen junger Menschen – der Fokus liegt auf 14-24-Jährigen – zum Ziel hat. Es wurden acht Handlungsfelder formuliert (u.a. Beschäftigung und Unternehmergeist, Gesundheit und Wohlbefinden sowie Teilhabe und Partizipation). In Österreich wurde im Februar 2012 eine „Entwicklungsgruppe“ für die Jugendstrategie eingesetzt, um konkrete inhaltliche Ziele aus den Handlungsfeldern abzuleiten. Dabei wurde vor allem auf die Sicht der Jugendlichen selbst sehr starkes Augenmerk gelegt.

Eine generelle Möglichkeit, um die relevanten Faktoren, die für die Entwicklung einer gesunden Persönlichkeit essenziell sind, zu identifizieren ist jene, sich an Persönlichkeits- und Entwicklungstheorien zu orientieren, die Aussagen über grundlegende Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen – bzw. von Menschen generell – treffen. Ein Beispiel dafür wäre etwa das bekannte Bedürfnismodell von Maslow, welches dieser bereits in den 50er Jahren des vorigen Jahrhunderts entwickelt hat. Dieses humanistische Modell geht von der Prämisse aus, dass der Mensch von hierarchisch strukturierten Bedürfnissen geleitet wird, die sich als Pyramide darstellen lassen. Die Basis dieser Pyramide bilden demnach körperliche Grundbedürfnisse, gefolgt von den Bedürfnissen nach Sicherheit, nach Liebe und Zugehörigkeit sowie nach Wertschätzung. Die Spitze der Pyramide wird vom Bedürfnis nach Selbstverwirklichung gebildet. Sowohl innerfamiliär als auch auf gesellschaftspolitischer Ebene müssen bestimmte Voraussetzungen gegeben sein, damit allen Bedürfnissen in entsprechendem Maße Rechnung getragen werden kann.²⁷

²⁷ Eine ausführliche Diskussion des Bedürfnismodells nach Maslow und der Implikationen für die Familienpolitik ist dem aktuellen Familienbericht zu entnehmen (Bucheibner-Ferstl et al. 2010, Kapitel 20)

Von einer Erfüllung **körperlicher Grundbedürfnisse** auf elementarster Ebene (d.h. im Sinne der Sicherstellung des Überlebens) ist in Österreich – von tragischen Einzelfällen abgesehen – im Allgemeinen auszugehen. Für eine langfristige körperliche Gesunderhaltung sind die Voraussetzungen jedoch nicht in allen Fällen in optimaler Weise gegeben. Auf innerfamiliärer Ebene üben Eltern einerseits durch ihr Verhalten auf direktem Weg Einfluss auf die Gesundheit aus (z.B. durch das Anbieten gesunder oder weniger gesunder Nahrungsmittel oder durch eine rauchfreie versus schadstoffbelastete Wohnsituation), andererseits aber auch durch ihr Vorbildwirkung (z.B. in Hinblick auf körperliche Bewegung). Des Weiteren stellt auch die Interaktion in der Familie einen wichtigen Faktor dar. So konnte durch die aktuelle HSBC-Studie (Currie et al. 2012) belegt werden, dass hohe Zuwendung und ein offenes Gesprächsklima mit den Eltern mit einer besseren Bewertung des Gesundheitszustandes, einer geringeren Beschwerdelast sowie einer höheren Lebenszufriedenheit assoziiert sind. In Hinblick auf das Gesundheitsverhalten (gesunde Ernährung, Suchtmittelabstinenz) zeigen sich ähnliche Auswirkungen. Auf gesellschaftspolitischer Ebene ist es erforderlich, die innerfamiliären Ressourcen zu stärken und den erwiesenermaßen negativen Folgen von Armut und geringer Bildung auf Gesundheit und Gesundheitsverhalten entgegenzuwirken. So konnte in einer Studie von Alber & Köhler (2004) ein direkter (indirekt proportionaler) Zusammenhang zwischen Einkommen und gesundem Lebensstil, aber auch von Einkommen und dem Gesundheitszustand (z.B. in Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit einer chronischen Erkrankung) nachgewiesen werden.

Das **Bedürfnis nach Sicherheit** kann sowohl im materiellen (Armut) als auch im körperlich-emotionalen Sinn (Gewalt, vor allem auch innerfamiliär) verstanden werden. Beide Bereiche werden im Rahmen der Wirkungsanalyse eigenes behandelt.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherstellung des psychischen Wohlbefindens von Kindern und Jugendlichen stellt die Erfüllung des **Bedürfnisses nach Liebe und Zugehörigkeit** dar. Die Bedeutung einer sicheren Bindung im Sinne der etablierten Bindungstheorie nach Bowlby für das kindliche Wohlergehen gilt als weitgehend unumstritten (vgl. z.B. Ahnert 2004). Neuere Studien (z.B. Braun/Bogerts 2000) belegen, dass frühe Bindungserfahrungen maßgeblich in die funktionelle Reifung des Gehirns eingreifen und entsprechende negative strukturelle, neurochemische und endokrine Veränderungen in engem Zusammenhang zu späteren Verhaltensstörungen, Lernstörungen und einer Neigung zu Suchtverhalten stehen. Neben den Eltern (und anderen Familienmitgliedern) nehmen bereits in früher Kindheit häufig auch andere Erwachsene (Tagesmutter, Personal in Kinderkrippen und Kindergärten ...) eine wichtige Rolle als Bindungspersonen ein. Die Fähigkeit und Bereitschaft dieser Personen, eine tragfähige Bindung zum jeweiligen Kind zu entwickeln, die selbstverständlich auch durch entsprechende Rahmenbedingungen (z.B. ausreichend Personal) gestützt werden muss, stellt demnach auch ein wesentliches Qualitätskriterium für eine kindgerechte außerfamiliäre Kinderbetreuung dar. Nicht zu vergessen sind im Rahmen des Bedürfnisses nach Liebe und Zugehörigkeit natürlich auch die Beziehungen zu Gleichaltrigen.

Gegenseitige **Wertschätzung** im Sinne eines Gleichgewichts des emotionalen und und/oder materiellen Austausches ist ein zentraler Bestandteil erfüllter sozialer Beziehungen. Gleichzeitig kann Wertschätzung auch als eine wichtige Ressource in Krisensituationen gelten. Laux/Schütz (1996) identifizierten Wertschätzung in einer Studie als eine der zehn am häufigsten genannten wirksamen Bewältigungs- und Präventionsstrategien bei belastenden Ereignissen. Im Arbeitsleben (aber auch z.B. in der Schule) trägt positive Wertschätzung nicht nur zum Wohlbefinden der MitarbeiterInnen (oder SchülerInnen) bei, sondern erhöht auch

deren Engagement (und somit beispielsweise die Wahrscheinlichkeit für einen positiven Schulabschluss) (vgl. Matyssek 2007). Eine ganz zentrale Rolle spielt Wertschätzung im Rahmen der Erziehung, d.h. des Umgangs von Eltern und Kindern miteinander. Nach Schneewind (2012) äußert sich elterliche Wertschätzung *„vor allem darin, dass Eltern die Einmaligkeit und Besonderheit ihrer Kinder anerkennen; ihre Kinder in allen Situationen respektvoll behandeln; ihre Kinder unterstützen und ihnen helfen, wenn immer sie das brauchen; sich freuen, mit ihnen zusammen zu sein und gemeinsame Aktivitäten genießen.“* (Schneewind 2012: 124). Mangelnde Wertschätzung ist sowohl im privaten als auch beruflichen Bereich mit großem Stresserleben verbunden. In einer Studie von Knesebeck und Siegrist (2004) wiesen Personen, die wenig Wertschätzung in ihrer Beziehung erlebten, viel höhere Depressionswerte auf und berichteten über ein deutlich geringeres Wohlbefinden als Personen, die sich wertgeschätzt fühlten.

Das **Bedürfnis nach Selbstverwirklichung** schließlich kann dann befriedigt werden, wenn es dem Einzelnen möglich ist, sich entsprechend seiner Interessen und Fähigkeiten zu entfalten. Gerade im Jugendalter kommt der Selbstverwirklichung eine besondere Bedeutung zu, da in dieser Lebensphase die Identitätsfindung eine zentrale Entwicklungsaufgabe darstellt (vgl. Erikson 1976). Wiederum erweist sich ein wertschätzender und unterstützender Erziehungsstil als förderlich, damit Selbstverwirklichung nicht primär als Opposition und Abgrenzung zum Elternhaus verstanden wird. In einer Studie von Baumrind (1991) wurden Jugendliche aus Familien mit autoritativem Erziehungsstil (akzeptierend und strukturierend) als besonders kompetent und prosozial beschrieben. Sie wiesen des Weiteren keine oder nur sehr geringe Neigung auf, Probleme zu verinnerlichen sowie Drogen zu missbrauchen. Nach Gray und Steinberg (1999) ist der autoritative Erziehungsstil noch um eine weitere Dimension zu ergänzen, um positives elterliches Verhalten zu repräsentieren, nämlich um die „Gewährung von Eigenständigkeit“. Neben Unterstützung und nicht repressiver Kontrolle ist es gerade diese Eigenständigkeit, die Selbstverwirklichung erst möglich macht. Selbstverwirklichung setzt aber natürlich auch voraus, dass die Rahmenbedingungen passen – dass z.B. die Möglichkeit geboten wird, die geeignete/gewünschte Schule zu besuchen und materielle Voraussetzungen gegeben sind, um bestimmte Ziele (z.B. hinsichtlich der Ausbildung) zu verwirklichen. An dieser Stelle sei auch auf den im vorangegangenen Kapitel zitierten Capability Ansatz verwiesen, der im Rahmen der Jugendhilfe zum Einsatz kommt und in der eine „gelingende Selbstverwirklichung“ ein zentrales Kriterium darstellt.

Gerade anhand des Beispiels der Selbstverwirklichung kann verdeutlicht werden, dass das Wohlergehen und Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen nicht lediglich von außen – von den Eltern, der Politik, der Schule etc. – „hergestellt“ werden kann, sondern dass die Verantwortung für das eigene Wohlbefinden und Wohlergehen im Laufe der Entwicklung zunehmend in die eigenen Hände des Kindes bzw. des Jugendlichen gelegt werden muss. Liegt die Verantwortung z.B. für eine gesunde Ernährung im Kleinkindalter noch bei den Eltern bzw. anderen Betreuungspersonen, wird der Jugendliche bzw. junge Erwachsene seine Nahrungsauswahl bereits zu einem großen Teil selbst bestimmen. Ein wichtiges Ziel muss es demnach sein, bei dem Kind bzw. dem Jugendlichen die erforderlichen Kompetenzen zu fördern, die es ihm ermöglichen, das eigene Wohlergehen und Wohlbefinden sicherzustellen. Diese Kompetenzförderung findet im Idealfall in umfassenden Maße im Elternhaus statt, darüber hinaus sind aber auch Institutionen außerhalb der Familie wie Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen Orte, wo Kompetenzen erworben – oder eben auch nicht erworben – werden. Bei den angesprochenen Kompetenzen handelt es sich um kognitive Kompetenzen (Bildung...), aber auch um soziale sowie emotionale Kompetenzen.

In Hinblick auf den Kompetenzerwerb befassen sich viele Studien mit Effekten der außerfamiliären Kinderbetreuung (v.a. im Kleinkindalter) auf die kognitive, emotionale und soziale Entwicklung.

Spieß (2011: 15) benennt drei grundlegende Faktoren, von denen die Effekte einer frühkindlichen außerfamiliären Betreuung abhängig sind: „Das Eintrittsalter in die Betreuung, der tägliche Betreuungsumfang und die pädagogische Qualität der Betreuung“. Vor allem diese drei Variablen kommen also bei Studien zur Wirkung vorschulischer Bildung und Betreuung zum Einsatz. Becker und Lauterbach (2004: 134ff.) diskutieren, mit welchen methodischen Problemen sich solche Wirkungsanalysen konfrontiert sehen. So kann z.B. nicht einfach zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern vorschulischer Bildung verglichen werden, da hierbei eine signifikante soziale Selektivität einzukalkulieren ist: Das heißt, es ist anzunehmen, „dass höher gebildete Eltern oder erwerbstätige Mütter oder Haushalte mit höherem Einkommen ihre Kinder eher in die Einrichtungen vorschulischer Kinderbetreuung schicken als beispielsweise Eltern aus unteren Sozialschichten“ (Becker/Lauterbach 2004: 135).²⁸

Seit 1991 wurde in den USA mit der NICHD²⁹ ‚Study of Early Child Care and Youth Development‘ die größte Längsschnittstudie zur Betreuungssituation von Kindern durchgeführt, an der zu Untersuchungsbeginn 1.364 Kinder beteiligt waren, die vom Zeitpunkt der Geburt bis zum 15. Lebensjahr begleitet wurden (vgl. auch im Folgenden Buchebner-Ferstl et al. 2009; vgl. z.B. NICHD 1998; NICHD 2003). Diese wurden regelmäßig in Hinblick auf ihre kognitive und sprachliche Entwicklung sowie ihr Sozialverhalten getestet, später auch in Hinblick auf ihre Schulleistungen sowie die gesundheitliche Entwicklung. Bei der Studie wurden sowohl Quantität als auch Qualität der in Anspruch genommenen Betreuung erfasst. Bei den Hauptergebnissen der Studie zeigten sich keine negativen Wirkungen der Inanspruchnahme außerhäuslicher Betreuung auf die Mutter-Kind-Bindung im Alter von 15 Monaten. Des Weiteren wurden tendenziell weniger pro-soziale Verhaltensweisen der Kinder bei Inanspruchnahme früher außerhäuslicher Betreuung aufgefunden, allerdings auch tendenziell positive Wirkungen auf die kognitive und sprachliche Entwicklung. Die Qualität der Betreuungseinrichtung zeigte sich dabei von zentraler Bedeutung: Bei guter außerhäuslicher Betreuung zeigten die Kinder bessere kognitive und sprachliche Fähigkeiten als bei rein häuslicher Betreuung; das Verhältnis drehte sich allerdings bei schlechter Qualität der außerhäuslichen Betreuung um.

Havnes und Mogstad (2009) untersuchen die Langfristeffekte der Einführung universeller Kinderbetreuung in Norwegen seit 1976 und können stark positive Effekte auf die Bildungserfolge und spätere Arbeitsmarktpartizipation der Kinder nachweisen. Ihre Analyse zeigt, dass insbesondere Kinder von gering qualifizierten Müttern sowie Mädchen im Allgemeinen vom Besuch einer Kinderbetreuungseinrichtung profitieren. In ihrer Studie verwenden Havnes und Mogstad einen *difference-in-difference*-Ansatz, indem sie eine 1975 durchgeführte Reform des norwegischen Kinderbetreuungssystems nutzen. Die Reform führte zu großen Unterschieden in den kommunalen Versorgungsquoten, sodass die Bildungserfolge für zwei Gruppen von Kindern verglichen werden konnten: zum einen Kinder aus Gemeinden, in denen die Versorgungsquote infolge der Reform stark anstieg; zum anderen Kinder aus Ge-

²⁸ Wird hierfür nicht kontrolliert, so können Studien nicht unterscheiden, ob höhere Bildungserfolge kausal auf die Teilnahme an vorschulischer Bildung zurückzuführen sind oder aber z.B. auf günstige Sozialisationsbedingungen im Elternhaus.

²⁹ Finanziert wird die Studie vom ‚Eunice Kennedy Shriver National Institute of Child Health and Human Development‘ (NICHD).

meinden, in denen die Versorgungsquote kaum oder gar nicht zunahm (Havnes/Mogstad 2009: 3).

Gupta und Simonsen (2007) untersuchen für Dänemark die Effekte von drei verschiedenen Betreuungsformen auf die Entwicklung sozio-emotionaler Kompetenzen: erstens der Besuch öffentlicher Kindertageseinrichtungen, zweitens die Betreuung durch Tageseltern (*family care*) und drittens die ausschließliche Betreuung zuhause (*home care*). Durch ihre pseudo-experimentelle Studie gelangen Gupta und Simonsen zu sehr differenzierten Ergebnissen: Im Gegensatz zu einigen anderen Studien finden sie *keine* signifikanten Unterschiede bei den *Outcomes* derjenigen siebenjährigen Kinder, die eine Betreuungseinrichtung besucht haben, gegenüber denjenigen, die ausschließlich zuhause betreut wurden. Allerdings zeigen sie, dass die Betreuung durch Tageseltern sich insbesondere für Söhne von Müttern mit niedrigem Bildungsstand negativ auswirkt. Ebenfalls negative Wirkungen in Bezug auf die sozio-emotionalen Fähigkeiten identifizieren sie, wenn eine sehr große Zahl an Wochenstunden in außerfamiliärer Betreuung verbracht wird.³⁰ Zur Operationalisierung ihrer abhängigen Variable nutzten Gupta und Simonsen den sogenannten *strength and difficulties questionnaire index* (SDQ), der verschiedene Items zu Verhaltensauffälligkeiten und -stärken von Kindern und Jugendlichen enthält (z.B. Maße zu sozialen Kompetenzen oder Hyperaktivitäts-/Aufmerksamkeitsproblemen). Sie können dabei auf Daten einer Längsschnittstudie³¹ zu 1995 geborenen Kindern zurückgreifen, die mit administrativen Daten verknüpft wird, um die Hintergrundinformationen zu den Eltern und ihrem Erwerbsverhalten zu erhalten.

Für Deutschland existieren ebenfalls sowohl Studien zu Wirkungen auf kognitive Fähigkeiten wie auch auf nicht-kognitive Kompetenzen. Viele deutsche Studien zu diesem Bereich arbeiten mit Längsschnittdaten aus dem SOEP.

So hat z.B. Seyda (2009) auf Basis von SOEP-Daten den Einfluss des Kindergartenbesuchs auf den später besuchten Schultyp (Gymnasium, Realschule, Hauptschule) untersucht. Ihr spezieller Fokus liegt auf der Frage, welchen Effekt die *Dauer* der frühkindlichen Bildung und Betreuung hat. Seyda misst die Dauer des Kindergartenbesuchs in verschiedenen Spezifikationen³², wobei diese Spezifikationen auch zu unterschiedlichen Ergebnissen führen: Während eine reine Messung in Jahren des Kindergartenbesuchs keinen Einfluss auf die Wahl des Schultyps zeigt, findet sich ein solcher Zusammenhang bei anderen Spezifikationen. Zum Beispiel zeigt sich ein positiver Einfluss, wenn über die Dummy-Variable eines Kindergartenbesuchs von mehr als einem Jahr gemessen wird: „Hier führt die Erhöhung der Besuchsdauer auf mehr als 1 Jahr dazu, dass die Chance, das Gymnasium statt die Haupt- und Realschule zu besuchen, um den Faktor 1,7 steigt“ (Seyda 2009: 241). Weiterhin zeigt Seyda, dass es bei Kindern gering qualifizierter Mütter auch einen Unterschied macht, ab welchem *Alter* der Kindergartenbesuch erfolgt: Eine höhere Chance auf einen Gymnasial- oder Realschulbesuch zeigte sich nur bei einem Kindergarteneintrittsalter von drei oder vier Jahren, nicht mehr ab fünf oder sechs Jahren. Bei Kindern von hoch qualifizierten Müttern zeigte das Eintrittsalter keinen Effekt.

³⁰ 40-50 Stunden in Tagespflege bzw. 30-40 Stunden in öffentlichen Betreuungseinrichtungen

³¹ *Danish Longitudinal Survey of Children* (DALSC)

³² Nämlich als Dauer in Jahren; als Dummy-Variable für jede Dauer des Kindergartenbesuchs; als Dummy-Variable für eine Besuchsdauer von mehr als einem Jahr. Seyda (2009: 239) erachtet die Spezifikation als am überzeugendsten, welche die Dauer in Jahren sowie auch die quadrierte Dauer in Jahren inkludiert, „da auf diese Weise abnehmende Bildungserträge des Kindergartenbesuchs modelliert werden können“.

Becker (2006) konnte anhand von Daten der Osnabrücker Schuleingangsuntersuchung³³ aus den Jahrgängen 2000 bis 2005 nachweisen, dass Migrantenkinder umso geringere Defizite in der deutschen Sprache aufwiesen, je länger sie den Kindergarten besucht haben. Darüber hinaus konnte sie zeigen, dass bei den türkischen Kindern signifikante Unterschiede *zwischen* den einzelnen Kindergärten existierten: Ein hoher Anteil türkischer Kinder³⁴ im Kindergarten förderte „die sprachliche Segregation in dieser Einrichtung und erschwert damit den Erwerb der deutschen Sprache“ (Becker 2006: 449). Die abhängige Variable – der Spracherwerb von Migrantenkindern – wurde dichotom dadurch operationalisiert, ob in der Schuleingangsuntersuchung ein Förderbedarf in der deutschen Sprache diagnostiziert wurde oder nicht. Neben Indikatoren zu demografischen Merkmalen und zum Familienhintergrund operationalisierte Becker den Kindergartenbesuch durch Differenzierung in vier Kategorien (bis zu einem Jahr Kindergartenbesuch, bis zu zwei Jahren, bis zu drei Jahren, länger als drei Jahre). Methodisch nutzt sie für die Effektmessung eine Mehrebenen-Analyse (*logistic random intercept model*).

Von Interesse sind auch die Studien von Haas und Hwang (2008) oder Schober (2012), da sie nicht nur die Auswirkungen der schwedischen bzw. deutschen Elternzeit-Reform auf die Väterbeteiligung betrachten, z.B. gemessen anhand der in Anspruch genommenen Tage. Dies wäre im hier vorliegenden Evaluationskontext bei der Zielsetzung ‚Vereinbarkeit‘ zu subsumieren. Vielmehr setzen sie dies wiederum auch mit der realen Beteiligung an der Kinderbetreuung in Verbindung; Haas und Hwang (2008) untersuchen darüber hinaus, wie zufrieden die Väter mit ihrem Kontakt zu den Kindern sind. Schober (2012) kam auf Grundlage von SOEP-Daten (1984-2009) zu 1.299 Paaren mit einem ersten oder zweiten Kind zu dem Ergebnis, dass die Verlängerung des (unbezahlten bzw. niedrig bezahlten) Erziehungsurlaubs zwischen 1986 und 1992 sowie die Einführung der vergleichsweise kurzen, aber gut bezahlten Elternzeit im Jahr 2007 indirekte Auswirkungen auf die reale Kinderbetreuung von Müttern und Vätern hatten, die über die Erwerbsentscheidungen der Mütter wirksam wurden. Nach der Einführung des Elterngelds 2007 stieg die reale Väterbeteiligung an der Kinderbetreuung deutlich an (Schober 2012).

Seltener ist bislang der Versuch unternommen worden, diese Väterbeteiligung wiederum mit kognitiven oder nicht-kognitiven Entwicklungsmaßen von Kindern direkt in Verbindung zu setzen. In jüngerer Zeit jedoch befassen sich einige Studien mit dieser Frage, so z.B. eine aktuelle Studie der OECD (Huerta et al. 2012).

³³ Die Schuleingangsuntersuchung wird durch die Kinder- und Jugendgesundheitsdienste des Gesundheitswesens vorgenommen. Sie findet in allen deutschen Bundesländern statt und ist in den meisten verpflichtend, so dass „annähernd alle Kinder eines Jahrgangs erreicht“ (Becker 2006: 452) werden.

³⁴ Der Datensatz der Osnabrücker Schuleingangsuntersuchungen von 2000 bis 2005 umfasste 8.601 Fälle. Becker wertete lediglich die Gruppe der türkischen Kinder (n = 764) und der Kinder aus der ehemaligen UdSSR (n = 623) einzeln aus, da andere Migrantengruppen zu geringe Fallzahlen aufwiesen.

7.4 Zielverfolgung durch familienpolitische Maßnahmen

Im Folgenden sollen die existierenden familienpolitischen Maßnahmen und Leistungen den sechs Zielsetzungen zugeordnet werden. Die Zuordnung erfolgt (mit Ausnahme der Kindertagesbetreuung) ausschließlich für die Bundesleistungen und auf Grundlage der Familienpolitischen Datenbank (FPDB) des ÖIF. Hierbei ist nochmals zu beachten, dass es sowohl aus theoretischen, methodischen wie auch forschungspraktischen Gründen unmöglich ist, alle existierenden familienpolitischen Maßnahmen bzw. Leistungen in die Evaluation mit einzubeziehen.³⁵ Vielmehr geht es darum, eine sinnvolle und möglichst umfassende Auswahl an Leistungen zu treffen, die u.a. auch deren Evaluierbarkeit (z.B. aufgrund methodischer Restriktionen oder Datenverfügbarkeit) einkalkuliert.

Grundsätzlich kann die Zuordnung familienpolitischer Maßnahmen zu familienpolitischen Zielen entweder auf Grundlage der ursprünglichen Intention erfolgen oder aber auf Grundlage der durch wissenschaftliche Analysen (z.B. Evaluationsstudien) festgestellten tatsächlichen Wirkungen – im aus steuerungspolitischer Sicht besten Fall stimmen beide Zuordnungen überein. Die hier vorgenommene Zuordnung orientiert sich an dem politisch mit der Maßnahme vorrangig anvisierten Ziel. Es wurde also versucht, die Maßnahmen möglich *einem* Zielbereich zuzuordnen. Zum Beispiel die ‚öffentlichen Ausgaben für Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege‘ sind allerdings gleichermaßen dem Zielbereich ‚Vereinbarkeit‘ sowie der ‚Förderung von Kindern und Jugendlichen‘ zuzurechnen. Auch das Kinderbetreuungsgeld ist sowohl eine zentrale Maßnahme zur Verfolgung des Ziels ‚Vereinbarkeit‘ als auch klassischerweise dem Familienlastenausgleich zuzurechnen.³⁶

³⁵ Obgleich als ‚Gesamtevaluation‘ angelegt, wurde auch bei der Wirkungsanalyse der deutschen Familienpolitik lediglich eine (möglichst umfassende) Auswahl an Leistungen getroffen.

³⁶ So führt bspw. Gerlach (2010: 258) mit Blick auf den deutschen Familienlastenausgleich aus, dass dazu „gemeinhin Kindergeld, Steuerfreibeträge sowie Erziehungsgeld gezählt“ werden.

Tabelle 6: Beispielhafte Zuordnung familienpolitischer Maßnahmen zu Zielen

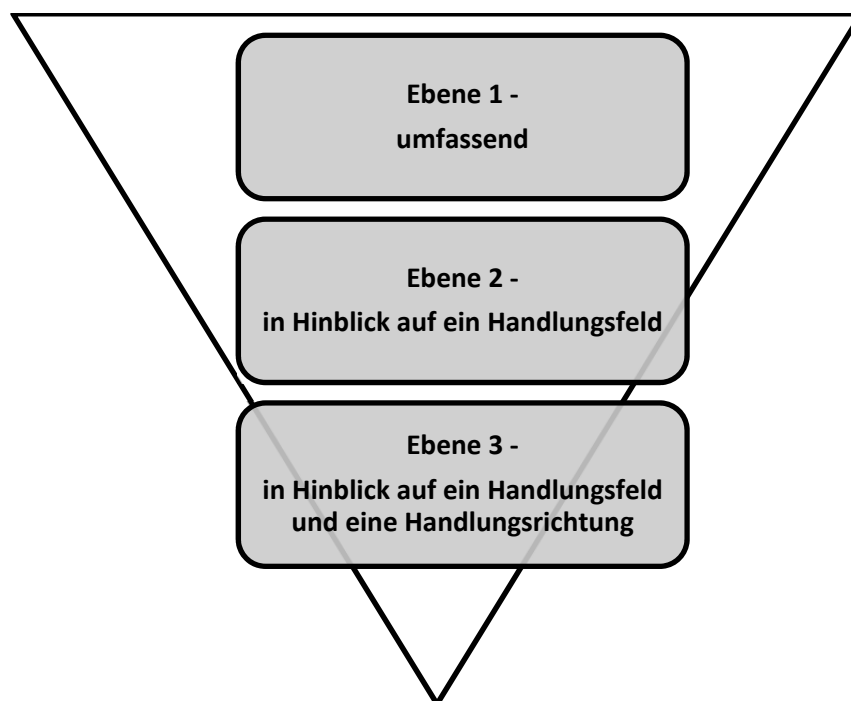
Ziele	Maßnahmen
1: Lastenausgleich	<ul style="list-style-type: none"> • Alleinerzieherabsetzbetrag • Alleinverdienerabsetzbetrag • Familienbeihilfe • Mehrkindzuschlag zur Familienbeihilfe • Kinderabsetzbetrag • Kinderbetreuungsgeld • Beihilfe zum Kinderbetreuungsgeld • Kinderfreibetrag • Kinderstaffel (Sonderausgabenerhöhung) • Unterhaltsabsetzbetrag • Unterhaltsvorschuss • Mutter-Kind-Pass • Krankenversicherungsbeitrag KBG • Kinderzuschuss ASVG
2: Vereinbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Ausgaben für Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege • Elternzeit • Karenzurlaub • Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten • Arbeitgeberzuschuss zu den Kinderbetreuungskosten • Betriebshilfe • Mutterschutz • Wochengeld • Kinderbetreuungsgeld
3: Notlagen und Krisen	<ul style="list-style-type: none"> • Familienhospizkarenz • Familienhospizkarenz – Härteausgleich • Familienhärteausgleich • In-vitro-Fertilisation / Beitrag
4: Gewalt	Schnittmenge mit anderen Zielbereichen, v.a. Erziehungskompetenz
5: Erziehungskompetenz	<ul style="list-style-type: none"> • Elternbildung • Familienberatungsstellen • Eltern-Kind-Begleitung
6: Förderung von Kindern und Jugendlichen	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Ausgaben für Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege • Unentgeltliche Schulbücher • Schülerbeihilfe • Schülerbeihilfe – außerordentliche Unterstützung • Finanzielle Unterstützung für die Teilnahme an Schulveranstaltungen • Schülerfreifahrt • Schulfahrtbeihilfe • Beiträge zur Schülerunfallversicherung • Kosten für auswärtige Berufsausbildung • Studienbeihilfe • Fahrtkosten bei Studienbeihilfe • Studienunterstützungen • Fahrtenbeihilfe für Lehrlinge • Freifahrten für Lehrlinge

8 Operationalisierung der Zielsetzungen anhand von Zieldimensionen und möglichen Indikatoren

Der nächste Schritt in der Entwicklung eines Konzeptes für eine Wirkungsanalyse der österreichischen Familienpolitik besteht nun in der Operationalisierung der einzelnen Zielsetzungen und der drei Querschnittsfragen. Diese erfolgt durch die Bildung von sogenannten Zieldimensionen, die das jeweilige Ziel inhaltlich zu erfassen suchen, und durch konkrete Indikatoren zur weiteren Spezifizierung ebendieser Dimensionen. Die im vorliegenden Konzept vorgestellten Dimensionen und Indikatoren wurden sowohl nach inhaltlich-theoretischen Überlegungen festgelegt als auch in Hinblick auf deren Umsetzbarkeit in konkrete Forschungsprojekte zur Beantwortung der übergeordneten Fragestellungen der Wirkungsanalyse. Diese Festlegung erfolgte durchaus im Bewusstsein, dass die Zielsetzungen nicht in ihrer gesamten Breite erfasst werden können und es auch andere inhaltlich sinnvolle Möglichkeiten der Operationalisierung gibt. Überdies ist anzumerken, dass es sich in dieser Phase des Forschungsprozesses allerdings nur um eine erste Identifizierung von wichtigen Zieldimensionen und entsprechenden Indikatoren handeln kann. Eine Präzisierung bzw. konkrete Operationalisierung kann sinnvollerweise erst bei Durchführung der einzelnen Module bzw. Projekte im Rahmen der Gesamtevaluation erfolgen.

Grundsätzlich kann die Operationalisierung auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen bzw. unterschiedlich weit oder eng gefasst sein, wie nachfolgende Abbildung veranschaulicht.

Abbildung 5: Ebenen zur Operationalisierung von Zielsetzungen



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 5 zeigt die drei – in ihrem Fokussierungsgrad unterschiedlichen – Ebenen zur Operationalisierung von politischen Zielsetzungen. Die erste Ebene bezieht sich auf eine möglichst umfassende Beschreibung des jeweiligen Ziels, welches in seiner inhaltlichen Breite und unter Berücksichtigung sämtlicher Aspekte abgebildet wird. Eine auf der zweiten Ebe-

ne angelegte Operationalisierung greift einen oder mehrere Aspekte der Zielsetzung heraus und ist daher im Kontext eines bestimmten politischen Handlungsfeldes zu sehen. Eine weitere Spezifizierung ist gegeben, wenn nicht nur das politische Handlungsfeld, sondern auch eine bestimmte Handlungsrichtung einbezogen wird, wie dies auf Ebene drei geschieht. Damit wird also jener Aspekt mit abgebildet, der den Bereich der beabsichtigten Wirkrichtung von politischen Zielsetzungen betrifft.

Im hier vorliegenden Evaluationskonzept erfolgt die Operationalisierung der Zieldimensionen nicht umfassend, sondern immer im Kontext des politischen Handlungsfeldes bzw. auch meist unter Einbezug einer konkreten Handlungsrichtung. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Unter ‚Familienlastenausgleich‘ werden nicht sämtliche Aspekte und Dimensionen gefasst, die mit dem Ausgleich der Lasten von Familien grundsätzlich in einer weit gefassten Definition zusammenhängen können (wie z.B. auch die soziale Teilhabe bzw. Nicht-Teilhabe von Familien oder Individuen am gesellschaftlichen Leben). Vielmehr wird der ‚Familienlastenausgleich‘ hier eher eng als das klassische politische Steuerungsfeld zum Ausgleich der materiellen Lasten von Familien betrachtet und dementsprechend definiert.

8.1 Lastenausgleich zwischen den Familien

Zielsetzung 1: Lastenausgleich zwischen kinderlosen Personen und Eltern mit Unterhaltspflichten sowie zwischen verschiedenen Familienformen

Der Familienlastenausgleich ist der am längsten bestehende Bereich der österreichischen – wie auch der deutschen – Familienpolitik. Mit Einrichtung des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) im Jahre 1968 wird auch von der Institutionalisierung der österreichischen Familienpolitik als eigenständigem Politikfeld gesprochen (Schattovits 1999: 428). Eng verbunden mit dem aus der katholischen Soziallehre entstammenden Subsidiaritätsprinzip ist der Familienlastenausgleich als horizontal umverteilendes System konzipiert (Bahle 1998: 22); beides findet im traditionell-präferierten Instrument der Steuerermäßigungen für Familien Ausdruck. Leitvorstellung des Familienlastenausgleichs ist es, die ungleichen Lagen zwischen denjenigen, die Kinder erziehen, und Kinderlosen (teilweise) auszugleichen. Lampert und Althammer definieren den Familienlastenausgleich (FLA) dementsprechend wie folgt:

„Zum FLA sind alle staatlichen Leistungen zu rechnen, die dazu dienen, die [...] Lebenslagenunterschiede zwischen kinderlosen Alleinstehenden und kinderlosen Paaren einerseits und Alleinstehenden sowie Paaren mit Kindern andererseits mehr oder weniger stark auszugleichen.“ (Lampert/Althammer 2001: 343)

Diese klassische Zieldefinition wurde jedoch für das vorliegende Evaluationskonzept explizit auf den Lastenausgleich zwischen verschiedenen Familienformen – z.B. Zwei-Eltern-Familie, Alleinerziehende, Patchwork-Familie – erweitert. Als ein weiterer Aspekt, der ebenfalls über den traditionellen Familienlastenausgleich hinausgeht, sollte ebenfalls der Ausgleich der Lasten von verschiedenen Familiensituationen mit in die Wirkungsanalyse einbezogen werden, z.B. nach Alter der Kinder (Leben mit Kindern im Vorschulalter, im Schulalter, in der Ausbildung, etc.).

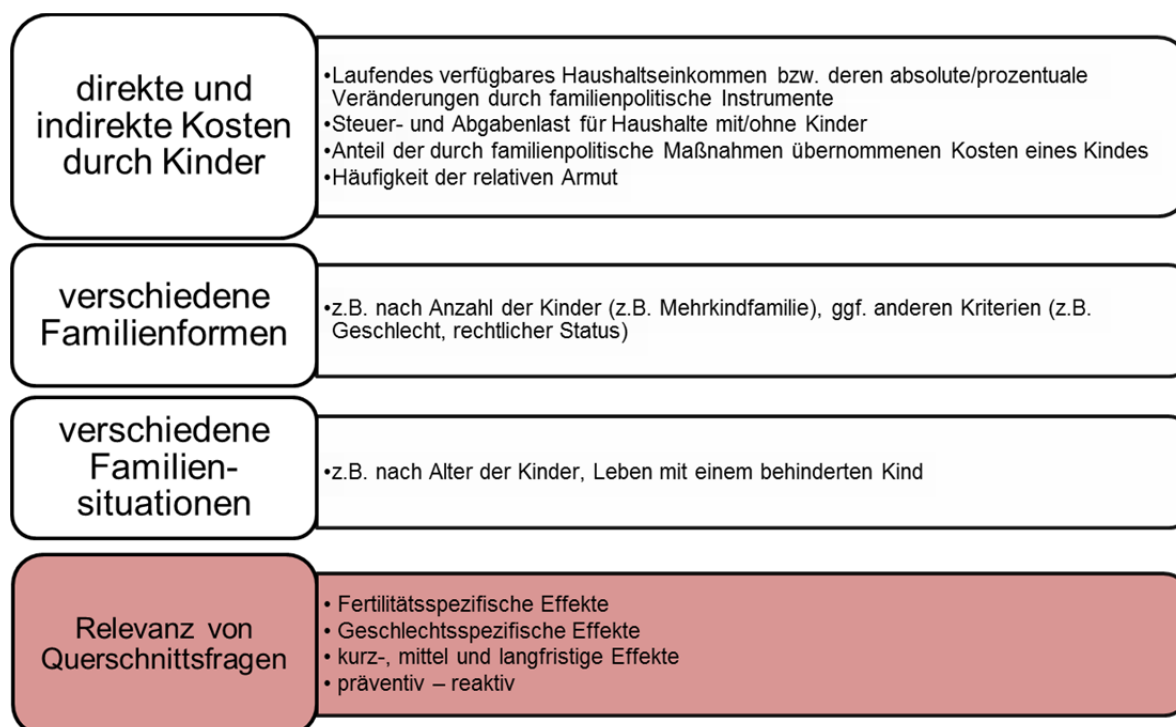
Für die Zielsetzung „Lastenausgleich“ wurden drei Zieldimensionen gebildet: (1) direkte und indirekte Kosten, die durch Kinder entstehen, (2) Lastenausgleich bezogen auf verschiedene Familienformen sowie (3) Lastenausgleich bezogen auf verschiedene Familiensituationen (siehe folgende Abbildung 6). Daneben finden auch die bereits beschriebenen und für alle familienpolitischen Zielsetzungen relevanten Querschnittsfragen Berücksichtigung. Hierbei geht es um fertilitäts- und geschlechtsspezifische Effekte im jeweiligen politischen Handlungsfeld, um kurz-, mittel- und langfristige Effekte sowie um die präventive oder reaktive Wirkweisen. Während für die Wirkungsanalyse des eher „traditionellen Lastenausgleichs“ (direkte und indirekte Kosten durch Kinder) geeignete Indikatoren zu identifizieren sind (wie z.B. die Veränderungen im Haushaltseinkommen durch familienpolitische Maßnahmen, Anteil der durch familienpolitische Maßnahmen übernommenen Kosten eines Kindes), erfordert die Analyse des Lastenausgleichs für verschiedene Familienformen und Familiensituationen keine eigene Operationalisierung, sondern eine hiernach differenzierte Wirkungsmessung.

Das Ziel des Lastenausgleichs bezieht sich also ausschließlich auf die *materielle* Absicherung. Hierüber grenzt es sich auch von der dritten familienpolitischen Zielsetzung ab, welche auf die Verringerung von familiären Notlagen und Unterstützung von Familien bei der Krisenbewältigung gerichtet ist. Insofern fokussieren auch die geeigneten Indikatoren zur Operationalisierung der ersten Zielsetzung auf die Einkommensdimension. Ein geeigneter erster Indikator ist die mit einem familienpolitischen Instrument verbundene absolute und prozentuale Änderung des verfügbaren Haushaltseinkommens: Es wird also untersucht, inwiefern eine bestimmte familienpolitische Maßnahmen oder verschiedene Maßnahmen in ihrem Zu-

sammenspiel das Haushaltseinkommen von Familien erhöhen bzw. senken. Verglichen werden kann darüber hinaus die Steuer- und Abgabenlast von Haushalten mit Kindern und solchen ohne Kinder. Zudem kann die Zielsetzung ‚Lastenausgleich‘ untersucht werden, indem der Anteil der Gesamtkosten von Kindern erhoben wird, der durch die familienpolitischen Leistungen ausgeglichen wird. Da indirekt auch das Ziel der Armutsvermeidung mit dem Familienlastenausgleich in Verbindung steht, kann es zudem sinnvoll sein, nach der relativen monetären Armut von Familien bzw. deren Zusammenhang mit familienpolitischen Maßnahmen zu fragen. Zur Wirkungsanalyse der zwei weiteren Zieldimensionen können sodann diese Indikatoren für verschiedene Familienformen bzw. Familiensituationen einzeln erhoben werden.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Zieldimensionen sowie mögliche Indikatoren.

Abbildung 6: Operationalisierung ‚Lastenausgleich zwischen den Familien‘



Quelle: eigene Darstellung

8.2 Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Zielsetzung 2: Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Männer und Frauen mit besonderem Fokus auf das kindliche Wohlergehen

Mit dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für beide Geschlechter wird angestrebt, dass Männer und Frauen die gleichen Möglichkeiten haben, ihr Erwerbsleben einerseits und ihre familialen Aufgaben (z.B. Betreuung von Kindern, Pflege von älteren Angehörigen) andererseits miteinander in Einklang zu bringen. Realiter zeigen sich in diesem Bereich jedoch nach wie vor höchst unterschiedliche Voraussetzungen für Mütter und Väter; einige Studien sind zu dem Ergebnis gelangt, dass diese Unterschiede – im internationalen Vergleich – in Österreich besonders stark ausgeprägt sind (z.B. OECD 2003), z.B. in Bezug auf die geschlechtsspezifische Lohndifferenz oder die Aufteilung von Sorge- und Erwerbsarbeit.

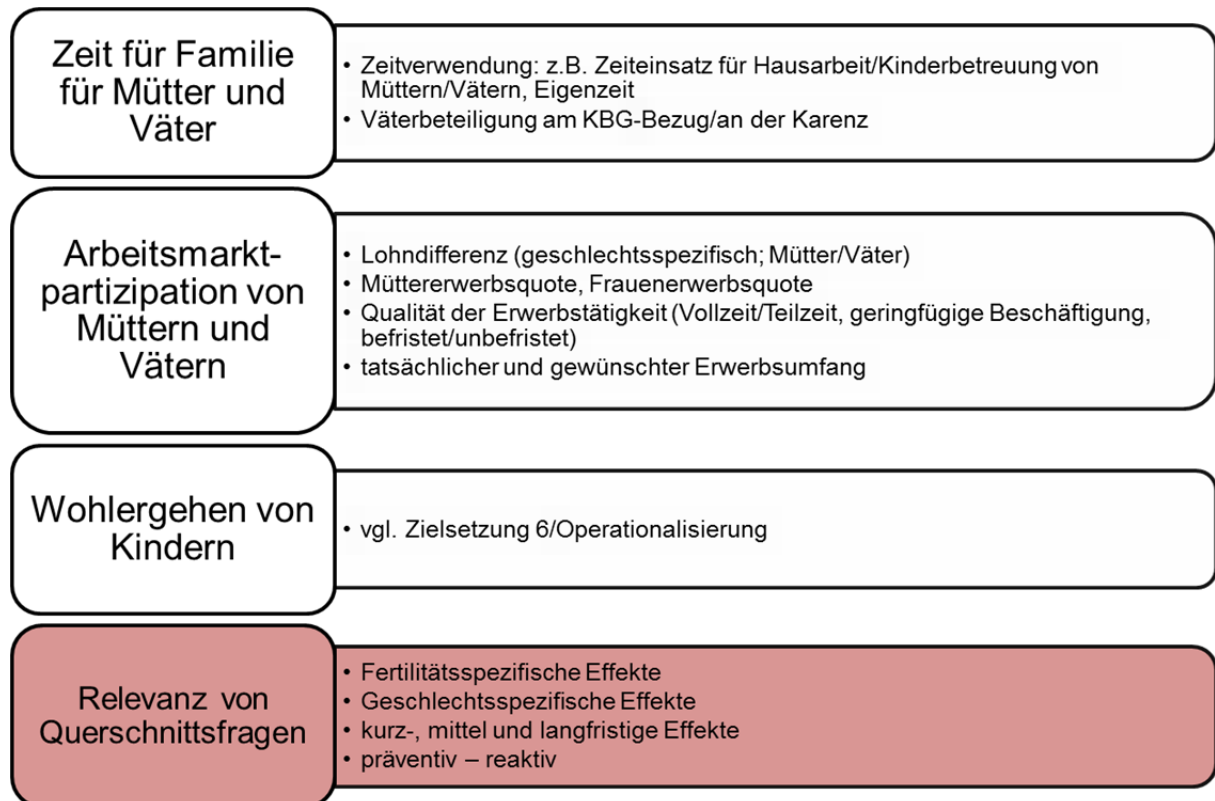
Um das breite Thema der Vereinbarkeit von Familie und Beruf fassen zu können, wurden wieder drei Zieldimensionen gebildet: (1) Die Zeit, die Mütter und Väter für Familie haben bzw. aufwenden, (2) die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen und Männern und (3) eine Zieldimension, die sich mit dem Wohlergehen von Kindern und Jugendlichen auseinandersetzt. Wie bereits erwähnt, werden auch bei der Vereinbarkeit, wie bei jeder anderen familienpolitischen Zielsetzung im vorliegenden Konzept, die relevanten Querschnittsfragen berücksichtigt.

Bezüglich der Zieldimension, Müttern und Vätern bzw. Frauen und Männern Zeit für die Familie zu ermöglichen, sind vor allem Indikatoren der Zeitverwendung in den Blick zu nehmen, indem z.B. der Zeiteinsatz für Hausarbeit und Kinderbetreuung von Müttern bzw. Vätern verglichen wird. Bisherige Zeitverwendungsstudien sind z.B. wiederholt zu dem Ergebnis gekommen, dass Frauen insgesamt *weniger* Eigenzeit bleibt als Männern, weshalb auch die Zeitverwendung einen wichtigen Vereinbarkeitsindikator darstellt. Darüber hinaus ist hier die Väterbeteiligung am Bezug des Kinderbetreuungsgelds bzw. der Karenz in den Blick zu nehmen. Die Quantität, aber auch Qualität der Arbeitsmarktpartizipation von Müttern und Vätern stellt eine zweite zentrale Dimension der Zielsetzung ‚Vereinbarkeit‘ dar. Mit quantitativ ist gemeint, z.B. die Frauen- bzw. Müttererwerbsquote in den Blick zu nehmen (vor allem in Hinblick auf unterschiedliche Familienphasen, wie z.B. das Leben mit Kleinkindern oder Jugendlichen oder pflegebedürftigen Angehörigen). Aber auch die *Qualität* der Erwerbstätigkeit stellt einen zentralen Indikator für die Vereinbarkeit dar, gemessen z.B. an Vollzeit- oder Teilzeiterwerbstätigkeit, am Anteil geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse oder an befristeten versus unbefristeten Beschäftigungen. Monetär sind geschlechtsspezifische Lohndifferenzen bzw. – spezifischer – auch Lohndifferenzen zwischen Müttern und Vätern wichtige Vereinbarkeitsmaße. Der Indikator des gewünschten versus des tatsächlichen Erwerbsumfangs erlaubt einen Abgleich von Quantität und Qualität der Arbeitsmarktpartizipation mit vorhandenen Präferenzen von Müttern und Vätern.

Die Zieldimension „Wohlergehen von Kindern“ in Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf steht in engem Zusammenhang mit dem sechsten familienpolitischen Ziel, der Förderung von Kindern und Jugendlichen (*Förderung von Kindern und Jugendlichen in ihrer Entwicklung als eigenständige Persönlichkeiten, um ein selbstständiges und eigenverantwortliches Leben zu führen und ihre produktiven und kreativen Potenziale für gemeinschaftliches und gesellschaftliches Engagement zu nutzen*). Das kindliche Wohlergehen wird hier als eine Art „Outcome“ der gelungenen Förderung von Kindern und Jugendlichen gesehen. Die einzelnen Zieldimensionen des sechsten familienpolitischen Zieles beziehen sich einer-

seits auf gegebene strukturelle Rahmenbedingungen (eher als „Input“-Größe verstanden), wie z.B. Information, Bewusstseinsbildung, Dienstleistungen und deren Inanspruchnahme (u.a. Elternbildung, Familienberatung). Andererseits auf die Bildung bzw. den Ausbau von Kompetenzen auf unterschiedlichen Ebenen (kognitiv, emotional und sozial), aber auch auf die tatsächliche Fähigkeit in Interaktionen und im eigenen Leben diese Kompetenzen anzuwenden. Für das familienpolitische Ziel der Vereinbarkeit wird es darum gehen, einen Zusammenhang zwischen der Zieldimension Zeit für Familie und der Arbeitsmarktpartizipation von Müttern und Vätern mit dem kindlichen Wohlergehen aufzuzeigen und zu diskutieren.

Abbildung 7: Operationalisierung „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“



Quelle: eigene Darstellung

8.3 Verringerung von Notlagen und Unterstützung bei Krisen

Zielsetzung 3: Verringerung von familiären Notlagen und Unterstützung von Familien bei der Krisenbewältigung

Krisen und Notlagen können zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten im familialen Leben auftreten. Sie betreffen entweder das ganze System Familie oder einzelne Mitglieder der Familie. Notlagen und Krisen bedeuten immer Stress für das Individuum bzw. für das ganze System Familie und dieser Stress muss bewältigt werden. Sie können jederzeit, unvorhersehbar und oft nicht beeinflussbar auftreten (z.B. Tod eines Elternteils, Verlust des Arbeitsplatzes). Notlagen und Krisen sind oft auch eng mit sogenannten Familienentwicklungsaufgaben (siehe Kapitel 7.3.3) verknüpft. Im Sinne dieser Familienentwicklungsaufgaben durchläuft familiales Leben eine Entwicklung, die durch unterschiedliche Übergänge oder Lebensereignisse gekennzeichnet ist (z.B. Übergang zur Elternschaft, Übergang in den Ruhestand, Trennung bzw. Scheidung). Im Rahmen dieser Übergänge haben Individuen Entwicklungsaufgaben zu bewältigen. Oft sind diese Entwicklungsaufgaben nicht mit erprobten Mustern zu meistern und verursachen somit Stress für das Individuum oder das System Familie. Um diesen auftretenden Stress zu bewältigen, stehen dem Individuum sogenannte Coping-Strategien zur Verfügung.

Ein Anliegen der österreichischen Familienpolitik ist es, familiäre Notlagen zu verringern und Familien in der Bewältigung von Krisen zu unterstützen. Wie lässt sich nun dieses familienpolitische Ziel für eine Wirkungsanalyse operationalisieren? Greifbare Indikatoren zur Unterstützung von einzelnen Menschen oder der Familie sind z.B. konkrete materielle Hilfen, um Notlagen oder Krisen zu meistern. Aber auch das vorhandene Angebot an Dienstleistungen sowie der infrastrukturelle Ausbau können einzelne Personen bzw. die Familie bei der Bewältigung von auftretenden Krisen und Notlagen unterstützen. So stellt z.B. der flächendeckende Ausbau an Beratungseinrichtungen eine konkrete Unterstützung in vielfältigen Krisen und Notlagen in der familialen Entwicklung dar (z.B. bei Trennung und Scheidung, Verlust des Arbeitsplatzes, Pflegebedürftigkeit eines Angehörigen). Aus diesem Grund wurden die strukturellen Rahmenbedingungen als eine zentrale Zieldimension der Operationalisierung gewählt.

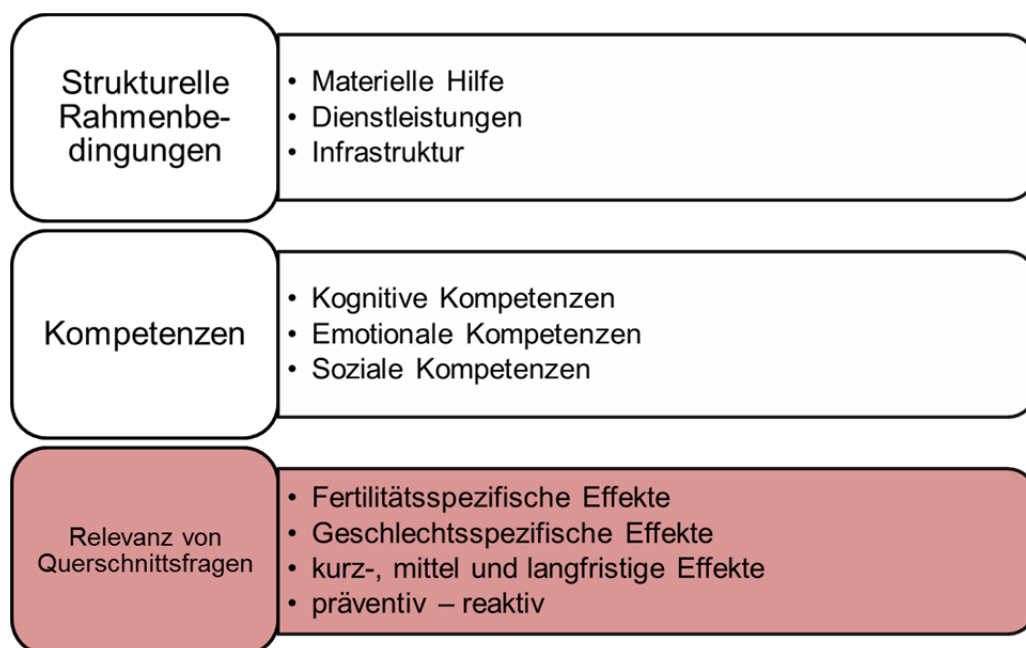
Die zweite Zieldimension der Operationalisierung stellen Kompetenzen dar. Kompetenzen werden hier auf unterschiedlichen Ebenen beschrieben: kognitive, emotionale und soziale Kompetenzen. Für alle eher „weiche“ familienpolitischen Zielsetzungen (Zielsetzung 3, 4, 5 und 6) wurden die Kompetenzen als eine zentrale Zieldimension gefasst. Ganz im Sinne der Familienstresstheorie (siehe ebenfalls Kapitel 7.3.3) sind für die Bewältigung von Krisen und Notlagen (also zur Bewältigung von Stress) die sogenannten Coping-Strategien wichtig. Eines der zentralsten Elemente der Stressbewältigung bzw. der Frage, ob eine Situation überhaupt als Stress empfunden wird, ist die kognitive Bewertung. Für eine kognitive Bewältigung (Coping) ist es also z.B. entscheidend: Wie werden die Anforderungen bewertet? Sind alle Alternativen überschaubar bzw. bewusst? Wie werden die Alternativen gewichtet? (Gerig/Zimbardo 2008: 479). Aber nicht nur die kognitiven Kompetenzen werden als Indikator gefasst, sondern auch emotionale Kompetenzen spielen eine Rolle. Unter emotionaler Kompetenz kann u.a. verstanden werden, die Fähigkeit seine eigenen Gefühle und die von anderen Personen zu erkennen, wahrzunehmen, zu beeinflussen und schließlich auch dement-

sprechend handeln zu können, sie also zu zeigen bzw. umzusetzen³⁷. Soziale Kompetenzen können im Sinne von sozialen Fertigkeiten verstanden werden. Soziale Fertigkeiten beschreiben Verhaltensweisen, die einen Menschen dazu befähigen, seine eigenen sozialen Ziele im Kontakt mit anderen Menschen und durch Interaktion zu erreichen. Nach Gerrig und Zimbardo (2008: 611) umfasst dies: „... zu wissen, was (Inhalt) man in einer Situation sagt oder tut, wie (Form) man es sagt oder tut und wann (zeitliche Abstimmung) man es sagt oder tut, um die erwünschte Reaktion (Konsequenz) hervorzurufen.“

Ein Ansatzpunkt für familienpolitisches Handeln zur Erreichung des Zieles der Verringerung von Notlagen bzw. der Unterstützung bei Krisen, ist also der Ausbau bzw. die Erweiterung, die Stärkung sowie der Gewinn neuer eigener Kompetenzen.

Wie bei allen anderen Zielsetzungen finden auch bei Zielsetzung 3 die Querschnittsfragen z.B. nach geschlechtsspezifischen Effekten oder nach kurz-, mittel- oder langfristigen Effekten eine Berücksichtigung.

Abbildung 8: Operationalisierung „Verringerung von Notlagen und Unterstützung bei Krisen“



Quelle: eigene Darstellung

³⁷ Gerrig und Zimbardo (2008: 342-344) nennen folgende vier Hauptkomponenten der emotionalen Intelligenz (Nummerierung durch AutorInnen eingefügt): „(1) Die Fähigkeit, Emotionen genau und angemessen wahrzunehmen, einzuschätzen und auszudrücken. (2) Die Fähigkeit, Emotionen zur Unterstützung von Denkvorgängen einzusetzen. (3) Die Fähigkeit, Emotionen zu verstehen und zu analysieren und emotionales Wissen effektiv einzusetzen. (4) Die Fähigkeit, die eigenen Emotionen zu regulieren, um emotionales sowie intellektuelles Wachstum zu fördern.“

8.4 Vermeidung von Gewalt

Zielsetzung 4: Vermeidung von physischer, psychischer und sexueller Gewalt im familiären Kontext.

Die Prävalenzstudie zur Gewalt an Frauen und Männern in Österreich (Kapella et al. 2011) gibt einen aktuellen Überblick über das Ausmaß körperlicher, sexueller und psychischer Gewalt. Eine stark auf gesundheitliche Aspekte rekurrierende, aber dennoch umfassende Definition wird von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gegeben. Sie definiert Gewalt wie folgt:

„Der absichtliche Gebrauch von angedrohtem oder tatsächlichem körperlichem Zwang oder physischer Macht gegen die eigene oder eine andere Person, gegen eine Gruppe oder Gemeinschaft, der entweder konkret oder mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Verletzungen, Tod, psychischen Schäden, Fehlentwicklung oder Deprivation führt.“ (WHO 2002: 6)

Naturgemäß stellt die Evaluation von ‚Gewaltvermeidung‘ eine besondere Herausforderung dar: Pointiert ausgedrückt kann etwas, das vermieden wurde und somit nicht eingetreten ist, auch nicht gemessen werden. Im Kontext der Wirkungsanalyse dieser familienpolitischen Zielsetzung ist hierbei in erster Linie die Gewalt im sozialen Nahraum von Interesse. Diese wird von Godenzi (1996: 27) definiert als *„schädigende interpersonale Verhaltensweisen, intendiert oder ausgeübt in sozialen Situationen, die bezüglich der beteiligten Individuen durch Intimität und Verhäuslichung gekennzeichnet sind“*. Dies bezieht sich auf enge soziale Beziehungen, vor allem innerhalb der Familie, durch Beziehungspartner, aber auch in anderen sozialen Nahräumen wie Schule, Arbeitsplatz oder Freundeskreis (vgl. Kapella et al. 2011: 32).

Seit 1989 besteht in Österreich ein absolutes Gewaltverbot in der Erziehung (§ 146a ABGB). Aber auch mit dem sogenannten Gewaltschutzgesetz von 1997 hat Österreich einen weiteren Schritt zum Schutz vor Gewalt in der Familie gesetzt, welches durch das Familienrechts-Änderungsgesetz von 2009 noch ausgebaut wurde und z.B. für Patchworkfamilien die eheliche Beistandspflicht auf die Person, die mit einem Elternteil in einer ehelichen bzw. nichtehelichen Lebensgemeinschaft lebt, ausgeweitet hat (§ 137 Absatz 4 ABGB).

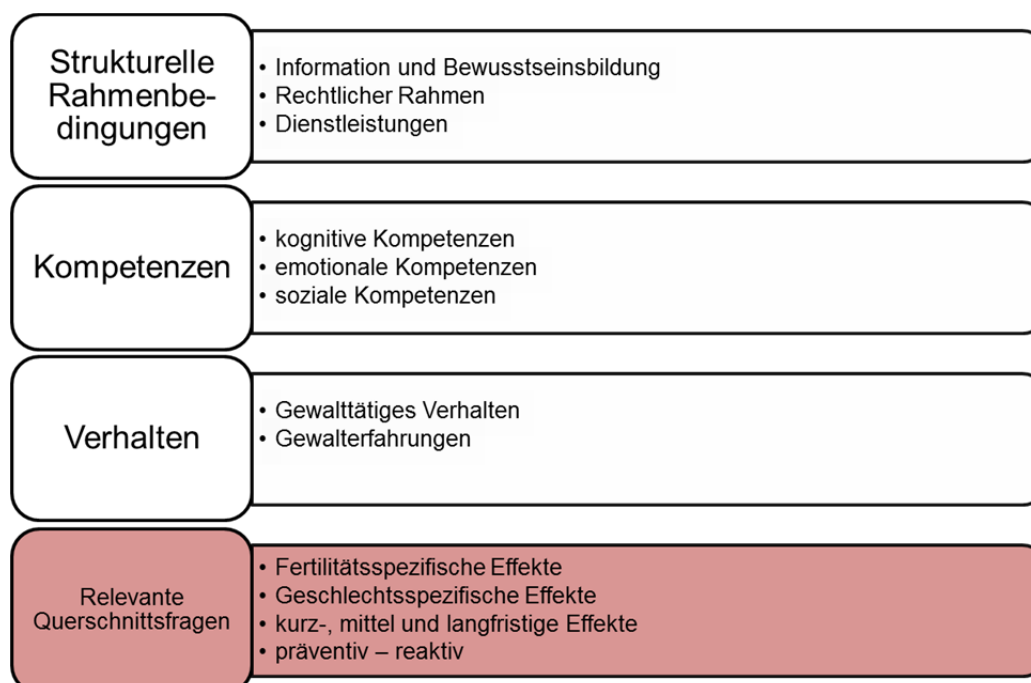
Die gewaltreduzierende Wirkung von gesetzlichen Verboten und flankierenden Bewusstseinsmaßnahmen konnten Bussmann et al. (2009) in einem Ländervergleich nachweisen. *„Die symbolische Bedeutung einer Rechtsnorm wird daher heute noch eher unterschätzt. Recht ist ein Kommunikationsmedium, das subtile, aber durchaus nachhaltige Wirkungen besitzt. Weniger effektive wirken hingegen bloße Aufklärungsmaßnahmen, vor allem im Bereich leichter Körperstrafen.“* Die Ergebnisse von Bussmann et al. zeigen deutlich, dass in Ländern, in denen ein Körperstrafenverbot in der Erziehung besteht, weniger Körperstrafen angewendet werden als in Ländern, in denen kein gesetzliches Verbot besteht. Auch im Bereich der öffentlichen Bewusstseinsbildung haben gesetzliche Verbote eine Wirkung. So zeigen Längsschnittvergleiche in Deutschland seit Einführung eines rechtlichen Gewaltverbotes einen stetigen Rückgang in der rechtlichen Billigung von Gewalt in der Erziehung (Bussmann et al. 2009). Aus seiner Sicht könnten kontinuierliche Kampagnen und Aufklärungsmaßnahmen diese Wirkung zusätzlich fördern.

Als Zieldimensionen im Rahmen der Wirkungsanalyse wurden nun die (1) strukturellen Rahmenbedingungen, (2) Kompetenzen und (3) das Verhalten der Personen gebildet. Strukturelle Rahmenbedingungen verstehen sich hier als eine gesellschaftliche Grundlage vor deren Hintergrund bzw. auf deren Basis einerseits Handlungen als gewalttätig festgelegt sind (z.B. durch den rechtlichen Rahmen oder auch durch Informations- und Bewusstseinsbildung), die sich an gewünschten gesellschaftlichen Normen orientieren. Andererseits sind hier aber auch in die zur Verfügung stehenden Dienstleistungen gemeint, die das präventive Angebot (Vermeidung von Gewalt) genauso umfassen, wie die Unterstützung bei und nach Gewalterfahrungen.

Wie bereits im Kapitel 7.3.4 beschrieben, stellen auch beim familienpolitischen Ziel der Gewaltvermeidung die persönlichen Kompetenzen einer Person eine zentrale Zieldimension dar. Nähere Beschreibungen bzw. zur Bildung möglicher Indikatoren für eine Wirkungsanalyse siehe Kapitel 7.3.4.

Obwohl soziale Kompetenzen bereits die Interaktion mit anderen Personen beinhaltet, wurde bei der Zielsetzung der Gewaltvermeidung zusätzlich die Zieldimension des konkreten Verhaltens eingeführt. In dieser Zieldimension wurden zwei zentrale Indikatoren gebildet: (1) das konkret messbare gewalttätige Verhalten in der Gesellschaft und (2) die konkret messbaren Gewalterfahrungen von Personen. Somit wird dem Indikator der Bewusstseinsbildung eine ganz konkrete Dimension des tatsächlichen Verhaltens und der individuellen Erfahrungen gegenübergestellt, um die oft vorhandenen Unterschiede zwischen der Einstellungsebene und der konkreten Verhaltensebene zu erfassen bzw. zu schließen.

Abbildung 9: Operationalisierung „Vermeidung von Gewalt“



Quelle: eigene Darstellung

8.5 Stärkung der Erziehungskompetenz

Zielsetzung 5: Stärkung der Erziehungskompetenz beider Elternteile

Familie in all ihren Ausprägungsformen ist jener Beziehungs-, Erziehungs- und Bildungskontext in unserer Gesellschaft, in dem die zentralen Weichen für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen gestellt werden. Hauptakteure sind hierbei die Eltern, die für ihre Kinder vielfach ganz unterschiedliche Entwicklungsziele als wichtig erachten. Diese Entwicklungsziele kommen ihrerseits in unterschiedlichen Erziehungsstilen zur Anwendung (beachte in diesem Zusammenhang auch 7.3.6 Förderung von Kindern und Jugendlichen). Erziehungskompetenzen von Eltern können als bestimmte Fähigkeiten, ein (situations-)angemessenes und förderliches Erziehungsverhalten zu zeigen, aber auch als eine wertschätzende Erziehungshaltung beschrieben werden (BMFSFJ 2005). Tschöpe-Scheffler (2003: 46) fasst unter Erziehungskompetenzen *„sowohl angemessenes Interaktions- und Kommunikationsverhalten als auch die Wahrung der Rechte des Kindes“*.

Ein wissenschaftliches Gutachten des Beirates für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat drei Zielkategorien gebildet, um die unterschiedlichen Perspektiven auf Erziehungsziele für Kinder und Jugendliche zu fassen (BMFSFJ 2005: 10): Die AutorInnen beschreiben (1) die individuelle Perspektive, die Entwicklungs- und Erziehungsziele sowie die Entfaltung der Begabungen und Interessen der Kinder und Jugendliche betont; (2) die soziale Perspektive, die betont die Entwicklung sozialer und interaktiver Fähig- und Fertigkeiten und schließlich (3) die moralische Perspektive, in der Kindern und Jugendliche Wertmaßstäbe aufbauen sollen.

Tausch und Tausch (1998) haben zur besseren Verständlichkeit von Erziehungsverhalten vier Erziehungsstildimensionen beschrieben. In diesen Dimensionen machen sie deutlich, welches Erziehungsverhalten die Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen fördert. In Anlehnung an Carl Rogers und dessen humanistisches Modell der Persönlichkeitsentwicklung beschreiben die Autoren folgende Dimensionen:

- (1) Achtung, Wärme und Rücksichtnahme
- (2) einführendes Verstehen (Empathie) in die innere Welt des anderen: Tausch und Tausch grenzen die Empathie von einer Bewertung bzw. einer Diagnose über das Kind ab. Beim einführenden Verstehen geht es nicht um eine analytische Erklärung.
- (3) Echtheit: z.B. Äußerungen, Verhalten, Maßnahmen, Mimik und Gesten stimmen mit dem inneren Erleben, Denken und Fühlen einer Person überein.
- (4) förderndes und nicht dirigierendes Handeln: stellt zum Teil die „natürliche“ Folge der ersten drei Dimensionen dar; z.B. sich für den anderen verfügbar halten, Angebote machen und Anregungen geben, gemeinsame Aktivitäten ausüben (Tausch/Tausch 1998).

Anhand dieser Dimensionen stellen Tausch und Tausch (1998) beeinträchtigendes und förderliches Verhalten für die Persönlichkeitsentwicklung des Kindes gegenüber:

Förderlich	Beeinträchtigend
Achtung – Wärme – Rücksichtnahme	Missachtung – Kälte – Härte
Vollständiges einfühlsames Verstehen	Kein einfühlsames Verstehen
Echtheit – Übereinstimmung – Aufrichtigkeit	Fassadenhaftigkeit – Nichtübereinstimmung – Unechtheit
Viele fördernde und nichtdirigierende Tätigkeiten	Keine fördernden und nichtdirigierenden Tätigkeiten

Quelle: Eigene Darstellung ÖIF

Auch das deutsche Gutachten des Beirates für Familienfragen beschreibt ein förderliches Erziehungsprinzip mit ähnlichen Aspekten. Ein förderliches Erziehungsprinzip beachtet, dass ...

- „Kinder und Jugendliche liebevolle Zuwendung erfahren und sich in ihrem Wert von anderen anerkannt erleben (und sich damit auch selbst akzeptieren können).
- Kinder und Jugendliche sich eingebunden fühlen in ein enges Netz wechselseitiger Rücksichtnahme, Unterstützung und Bezogenheit,
- an Kindern und Jugendlichen – wohl dosiert bezogen auf ihren jeweiligen Entwicklungsstand – Forderungen gestellt und ihnen eigene Entscheidungen, aber auch deren Begründung abverlangt werden und
- ihnen Grenzen ihres Tuns verdeutlicht werden, die ableitbar sind aus der Sorge um ihr eigenes Wohlergehen, aus den Erfordernissen des Zusammenlebens der Menschen und aus der Wahrung der natürlichen Grundlagen des Lebens.“
(BMFSFJ 2005: 12)

Tschöpe-Scheffler erweitert das entwicklungsfördernde Erziehungsverhalten, neben der liebevollen Zuwendung, der Achtung und dem Respekt, um die Kooperation im Sinne einer Basis des wechselseitigen, dialogischen Kommunikationsverhaltens sowie der Verbindlichkeit und das Setzen von Grenzen. Tschöpe-Scheffler beschreibt weiter aber auch entwicklungshemmende Interaktionen in der Erziehung, wie z.B. Gewaltanwendung in der Familie, gestörte Paarbeziehung der Eltern, nicht-konstruktive Konfliktlösung und Stress in der Familie. Als entwicklungshemmendes Erziehungsverhalten fasst sie u.a. Unterbehütung und Ablehnung (emotionale Kälte), Überbehütung (emotionale Überhitzung), Missachtung sowie Beliebigkeit und Grenzenlosigkeit (Tschöpe-Scheffler 2003).

Geht es nun in der familienpolitischen Zielsetzung darum, die Elternkompetenzen zu stärken, ist es wichtig, die unterschiedlichen Dimensionen der Elternkompetenzen zu berücksichtigen, in denen Eltern gestärkt werden sollen.

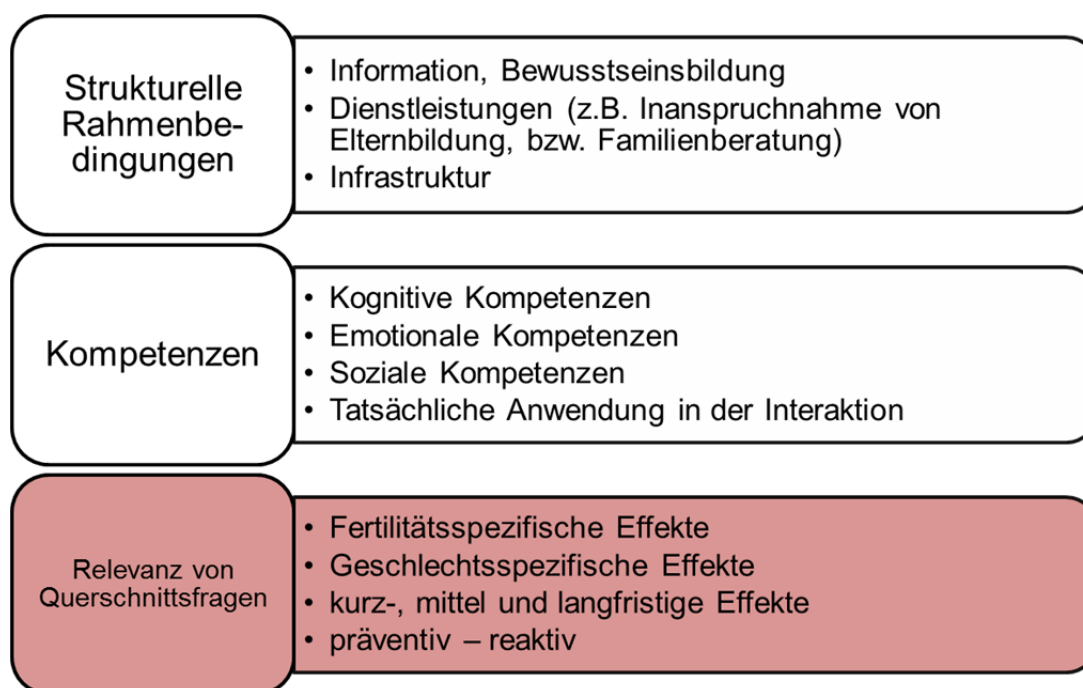
Das Gutachten des deutschen Beirates für Familienfragen schlägt folgende Dimensionen der Erziehungs- und Beziehungskompetenzen vor (BMFSFJ 2005):

- (1) **Kindbezogene Kompetenzen:** Sie ermöglichen Eltern u.a. auf entwicklungsge-
rechte Weise auf die individuellen Besonderheiten und Entwicklungserfordernisse
ihrer Kinder einzugehen.
- (2) **Kontextbezogene Kompetenzen:** Sie umfassen die Fähigkeiten und die Bereit-
schaft der Eltern, ihren Kindern einen Raum und Rahmen zu schaffen, um Kinder
Erfahrungen (auch außerhalb der Familie) machen zu lassen.
- (3) **Selbstbezogene Kompetenzen:** Hier ist jene Bereitschaft und Fähigkeit der El-
tern angesprochen, sich Wissen z.B. über die Entwicklung und den Umgang mit
Kindern ganz grundsätzlich anzueignen (z.B. durch Elternbildung).
- (4) **Handlungsbezogene Kompetenzen:** Einerseits geht es um das Vertrauen der
Eltern in die Angemessenheit und Wirksamkeit des eigenen Handelns, aber ande-
rerseits auch darum, Versprechen zu halten und angekündigtes Handeln tatsäch-
lich zu realisieren.

Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Aspekte erfolgte die konkrete Operationalisie-
rung der familienpolitischen Zielsetzung für die Umsetzung der Wirkungsanalyse wiederum
in zwei unterschiedlichen Zieldimensionen: (1) den strukturellen Rahmenbedingungen und
(2) den Kompetenzen sowie die bei allen familienpolitischen Zielsetzungen vorkommenden
Querschnittsfragen.

Strukturelle Rahmenbedingungen zielen hier primär darauf ab, inwieweit Eltern in ihren
selbstbezogenen Kompetenzen (d.h. der Bereitschaft sich Wissen und Handlungsalternati-
ven anzueignen) unterstützt werden (z.B. durch Elternbildung, Erziehungsberatung). Ande-
rerseits aber auch um jene infrastrukturellen Angebote, die Eltern in ihren Erziehungs- und
Bildungsaufgaben unterstützen (z.B. Kinderbetreuung, Schule).

Die zweite Zieldimension (Kompetenzen) ist wieder in die einzelnen Indikatoren der jeweili-
gen Kompetenzen heruntergebrochen, also der kognitiven, emotionalen und sozialen Kom-
petenz (siehe Beschreibung Kapitel 8.3). Diese Indikatoren verstehen sich als eine mögliche
Operationalisierung, um die zuvor angesprochenen Dimensionen von Erziehungskompetenz
(kindbezogene Kompetenz etc.) zu messen. Im Sinne der Wirkungsanalyse könnte daher
überprüft werden, inwieweit die Dimension der kindbezogenen Erziehungskompetenz der
Eltern sowohl in kognitiver als auch emotionaler und sozialer Hinsicht gestärkt bzw. weiter-
entwickelt wurde. Ein zusätzlicher Indikator wurde hier noch in der Form gebildet, dass auch
das tatsächliche Erziehungsverhalten der Eltern in der Umsetzung überprüft wird mit der
Zielsetzung, den Zuwachs an Erziehungskompetenzen zu überprüfen.

Abbildung 10: Operationalisierung „Stärkung der Erziehungskompetenz“

Quelle: eigene Darstellung

8.6 Förderung von Kindern und Jugendlichen

Zielsetzung 6: Förderung von Kindern und Jugendlichen in ihrer Entwicklung als eigenständige Persönlichkeiten, um ein selbstständiges und eigenverantwortliches Leben zu führen und ihre produktiven und kreativen Potenziale für gemeinschaftliches und gesellschaftliches Engagement zu nutzen

Die ‚Förderung von Kindern und Jugendlichen‘ stellt ebenfalls im Vergleich zu den beiden familienpolitischen Zielsetzungen ‚Familienlastenausgleich‘ und ‚Vereinbarkeit von Familie und Beruf‘ einen breiteren bzw. weicheren Bereich – vor allem in Bezug auf den disziplinärer Zugang, die Fragestellungen, die theoretischen Grundlagen und die verwendeten Methoden dar. So kann bspw. aus gesundheits- oder sportwissenschaftlicher Perspektive die Wirksamkeit von Bewegungsförderungsmaßnahmen für Kinder und Jugendliche überprüft werden. Oder es können erziehungswissenschaftliche und psychologische Zugänge gewählt werden, um die Entwicklung kognitiver Fähigkeiten von Kindern durch bestimmte Fördermaßnahmen (z.B. im Kindergarten) zu untersuchen.

Auch wenn z.B. die Gesundheitsdimension oder auch der (schulische) Bildungsbereich primär anderen Politikfeldern zuzuordnen sind (Gesundheitspolitik, Bildungspolitik) und viele bestehende Maßnahmen auch dort angesiedelt sind, greift eine Beschränkung auf „nur“ familienpolitisch relevante Aspekte in der Erfassung der Förderung von Kindern und Jugendlichen in ihrer Entwicklung als eigenständige Persönlichkeiten zu kurz. Dies gilt vor allem deshalb, weil ohnehin häufig eine enge Verzahnung der verschiedenen Politikfelder gegeben ist, um diese Förderung sicherzustellen. So stehen etwa finanzielle Unterstützungen des Familienressorts wie Schülerfreifahrt oder unentgeltliche Schulbücher mit der (schulischen) Bildung in Verbindung und Maßnahmen wie Scheidungsmediation und Sorgerechtsregelungen oder

auch das Jugendschutzgesetz sind im Bereich der Justiz angesiedelt. Darüber hinaus sind die unterschiedlichen Lebensbereiche außerhalb der Familie, in denen Jugendliche sich bewegen, stets von der Situation innerhalb der Familie (mit)geprägt. So wird etwa in der aktuellen HSBC-Studie (2010: 62)³⁸ festgestellt: „Generell zeigt sich ein starker Zusammenhang zwischen der psychosozialen Familiensituation und der subjektiven Gesundheit der österreichischen Schülerinnen und Schüler“. Auch in der Bildungsdebatte wird die Bedeutung des familiären Hintergrundes für die bildungsbezogene Chancengleichheit (zu Recht) besonders betont.

Im Rahmen der Wirkungsanalyse und ihrer Beschränkung auf die österreichische Familienpolitik ist es allerdings erforderlich, einen Fokus auf jene Maßnahmen zu legen, die seitens des Familienministeriums gesetzt werden bzw. an denen das Familienministerium maßgeblichen Anteil hat. Um welche Maßnahmen es sich dabei konkret handelt, wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass eine Förderung von Kindern und Jugendlichen in ihrer Entwicklung als eigenständige Persönlichkeiten in erster Linie durch das Verfüg- und/oder Nutzbarmachen von Ressourcen ermöglicht wird. Einen wichtigen Stellenwert nehmen hierbei zweifellos finanzielle Ressourcen ein (Armut stellt ein wesentliches Entwicklungsrisiko dar!), aber natürlich auch (vorschulische und schulische) Bildung, Gesundheit sowie emotionale/soziale Unterstützung innerhalb und außerhalb der Familie und insbesondere in Krisensituationen wie z.B. bei Scheidung und Trennung. Auch Kinderrechte können als Ressourcen begriffen werden bzw. treten als Metaebene (Recht auf finanzielle Sicherheit, Recht auf Bildung, Recht auf Gesundheit) in Erscheinung.

Konkret wurden im Rahmen der Operationalisierung zwei Zieldimensionen gebildet: (1) Strukturelle Rahmenbedingungen und (2) Kompetenzen. Über die Zieldimension der ‚strukturellen Rahmenbedingungen‘ fasst die folgende Tabelle auch *Input*-Maße, die hier von besonderem Interesse sind. D.h. Maßnahmen bzw. Leistungen die Familien zur Verfügung gestellt werden und die einen sog. ‚Input‘ zur grundsätzlichen Förderung von Kindern und Jugendlichen darstellen. Hierbei ist auch die Schnittmenge mit der Zielsetzung 2 (‚Vereinbarkeit‘) und v.a. deren Zieldimension des ‚kindlichen Wohlergehens‘ zu beachten (s.u.). Ein erster zentraler Input-Indikator für die Förderung von Kindern und Jugendlichen ist die Zeitznutzung von Müttern und Vätern sowie deren Inanspruchnahme von Karenz: Hier wird also danach gefragt, inwiefern Eltern ihre Kinder durch häusliche Betreuung fördern und wie viel Zeit sie hierfür aufwenden. Daneben stellen aber auch die außerhäuslichen Angebote bzw. deren Inanspruchnahme zentrale Indikatoren für die Förderung von Kindern und Jugendlichen dar, wobei hier insbesondere die Nutzung von Kinderbetreuungsangeboten (generelle Inanspruchnahme, Eintrittsalter, Betreuungsumfang, etc.) sowie die Nutzung weiterer Förderangebot (z.B. Musikschule, Sportkurse, etc.) in den Blick zu nehmen sind. Die bisherige Forschung hat gezeigt, dass dabei auch die *Qualität* der Förderangebote eine wichtige Rolle spielt, die z.B. über Indikatoren wie den ‚Betreuungsschlüssel‘ erfasst werden kann.

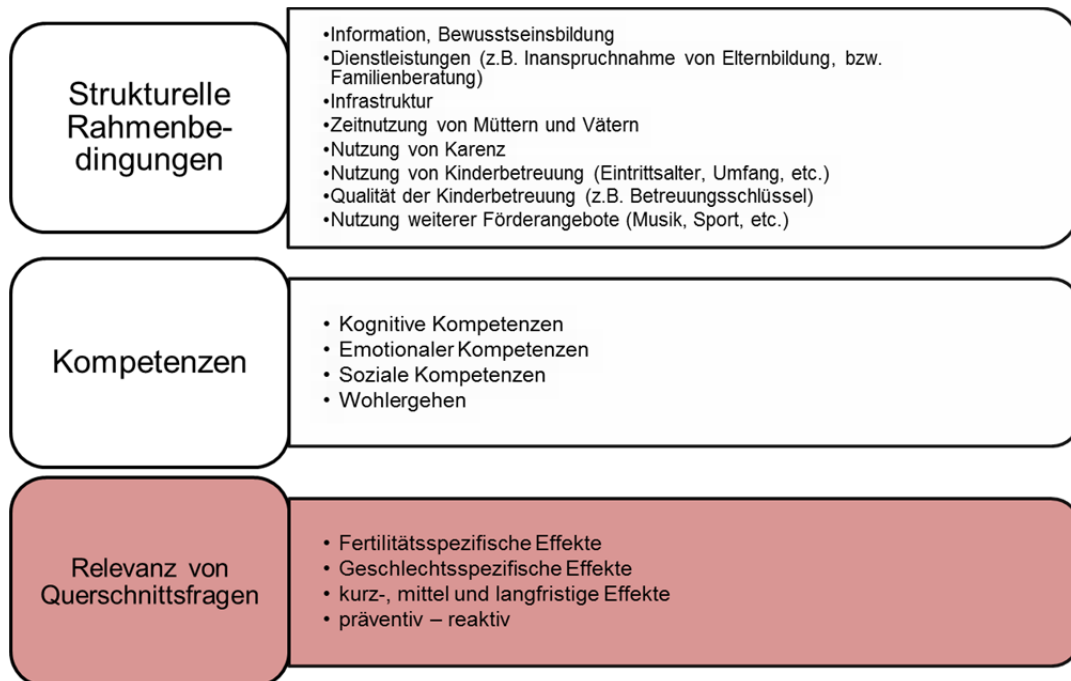
Diese *Input*-Maße können sodann im Zuge der Evaluation mit geeigneten *Outcome*-Maßen in Bezug gesetzt werden, die die Kompetenzen und den Entwicklungsstand der Kinder und Jugendlichen abbilden. Hier kann z.B. danach gefragt werden, inwieweit Kinder durch die Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen gefördert werden und inwiefern dabei Unterschiede je nach Eintrittsalter oder Stundenumfang der Betreuung identifizierbar sind.

³⁸ „Gesundheit und Gesundheitsverhalten von österreichischen Schülern und Schülerinnen“ Ergebnisse des WHO-HBSC-Survey 2010; hrsg. vom Gesundheitsministerium.

Bzgl. der Kompetenzen können z.B. kognitive Entwicklungsmaße herangezogen werden, wie sie in der Bildungsforschung verwandt werden, z.B. zum Schulerfolg. Hier bieten die Daten der PISA- und PIRLS-Studien eine mögliche Grundlage. Zur näheren Definition der Kompetenzen (kognitive, emotionale und soziale) siehe Ausführungen unter 8.3 (Ziel 3: Notlagen und Krisen).

Neben den kognitiven, emotionalen und sozialen Kompetenzen sollte zuletzt noch die Dimension des Wohlergehens von Kindern und Jugendlichen einbezogen werden. Das Wohlergehen von Kinder und Jugendlichen wird hier als ein Outcome-Maß für die gelungene Förderung von Kindern und Jugendlichen verstanden. Für die Bildung von möglichen Indikatoren können Maße des individuellen Wohlbefindens (z.B. subjektives Wohlbefinden) oder objektive Maße (z.B. Gesundheit) herangezogen werden. Dabei gilt es zu beachten, dass Wohlergehen und Wohlbefinden als Produkt körperlich-gesundheitlicher, geistig-intellektueller, emotionaler ebenso wie sozialer Faktoren aufzufassen ist. Die Vernachlässigung eines dieser Faktoren wird das Wohlergehen insgesamt möglicherweise auch bei optimaler Förderung in den anderen Bereichen in massiver Weise negativ beeinflussen. So vermag etwa eine optimale intellektuelle Förderung gesundheitliche Defizite aufgrund eines massiven Bewegungsmangels nicht auszugleichen, und eine gesundheitsbewusste Lebensweise in Hinblick auf Ernährung und Sport führt nicht per se zu Wohlergehen und Wohlbefinden, wenn gleichzeitig emotionale und/oder soziale Probleme gegeben sind. In diesem Sinne ist es erforderlich, Förderung ganzheitlich bzw. unter Berücksichtigung der verschiedenen Ebenen zu erfassen und z.B. nicht nur auf den kognitiven Bereich im Sinne (vor)schulischer Förderung zu beschränken. Bradshaw et al. (2006) haben ein Modell entwickelt, das sechs unterschiedliche Dimensionen des Kindeswohls identifiziert: (1) materielles Wohlbefinden; (2) Gesundheit und Sicherheit; (3) Bildung; (4) Beziehungen zu Gleichaltrigen und zur Familie; (5) Verhalten und Risiken; (6) subjektives Wohlbefinden. Diese sechs Dimensionen machen sie über 18 Komponenten und 40 Indikatoren empirisch messbar (Bradshaw et al. 2006: 17-19). So ordnen sie z.B. der dritten Dimension, Bildung, drei Komponenten zu, nämlich ‚Bildungserfolg‘, ‚Bildungspartizipation‘ sowie ‚Bildungsziele‘. Diese drei Komponenten wiederum werden mit insgesamt sechs empirisch messbaren Indikatoren verbunden. Für den ‚Bildungserfolg‘ sind dies Lesekompetenz, mathematische Kompetenz, naturwissenschaftliche Kompetenz; für die ‚Bildungspartizipation‘ die Anzahl 15- bis 19-Jähriger in schulischer Ausbildung (Vollzeit oder Teilzeit); sowie für die ‚Bildungsziele‘ einerseits die Zahl junger Menschen, die sich nicht in Ausbildung oder Beschäftigung befinden sowie andererseits die Zahl junger Menschen, die einer Tätigkeit mit geringer Qualifikation nachgehen.

Abbildung 11: Operationalisierung „Förderung von Kindern und Jugendlichen“ – Outcomes³⁹



Quelle: eigene Darstellung

³⁹ Zu überlegen ist weiterhin, ob zusätzlich noch ein Makro-Indikator mit einbezogen wird, der die gesamtgesellschaftlichen Outcomes erfasst („Humanvermögen“).

TEIL III: AUSBLICK – KONKRETE UMSETZUNG DER WIRKUNGSANALYSE

Die Wirkungsanalyse der Familienpolitik in Österreich erfolgt über einzelne Projekte (Module) zu ausgewählten Themen. Teil III des vorliegenden Berichts liefert einen Ausblick, in welcher Form und über welche konkreten Inhalte die Wirkungsanalyse in den nächsten Jahren umgesetzt wird. Bislang sind drei Module in Bearbeitung, zwei weitere befinden sich in der Konzeptionsphase und sollen im Jahr 2014 bearbeitet werden. Wie viele Module im Rahmen der Wirkungsanalyse insgesamt bearbeitet werden, kann zum momentanen Zeitpunkt nicht beantwortet werden.

Im Folgenden werden die bereits in Umsetzung befindlichen Projekte und ihre Fragestellungen kurz umrissen. Eine detaillierte Beschreibung und die Darstellung der Ergebnisse sind in den nach Abschluss der einzelnen Module zu erstellenden Projektberichten nachzulesen. Nach Fertigstellung aller im Rahmen der Wirkungsanalyse durchgeführten Module (voraussichtlich Ende 2015) werden die erzielten Ergebnisse in einer Meta-Analyse zusammengeführt. Diese abschließende Analyse dient dazu, die übergeordneten Forschungsfragen der Wirkungsanalyse zu beantworten, d.h. Aussagen zu treffen über die Wirksamkeit familienpolitischen Handelns in Österreich.

9 Vorstellung der Module

Die Entscheidung, welche thematischen Inhalte in Form von Modulen bearbeitet werden, basiert auf verschiedenen Überlegungen. Ausgangspunkt sind zunächst die zugrundeliegenden familienpolitischen Zielsetzungen, an welche die einzelnen Projekte angebunden sein müssen. Die Themenstellung muss also so gewählt sein, dass sie Antworten liefern kann auf die Frage, wie effektiv die untersuchten Maßnahmen in Hinblick auf die familienpolitischen Zielsetzungen sind.

Eine weitere Überlegung bei der Auswahl der Themen zielt auf bestehende Informationsdefizite im Bereich der familienwissenschaftlichen Forschung ab. Um fundierte Aussagen über die Wirkweise familienpolitischen Handelns treffen zu können, sind Informationen und Daten zu bestimmten Themenbereichen unabdingbar, so z.B. zur Inanspruchnahme familienpolitischer Leistungen oder zum Wissensstand in der Bevölkerung über Familienpolitik. Insofern werden die Projekte auch unter dem Gesichtspunkt konzipiert, fehlende Informationen zu gewinnen und Datenlücken zu schließen.

Die Auswahl der Inhalte zieht auch die Frage der methodischen Umsetzung nach sich. Aufgrund der Komplexität, die einer Wirkungsanalyse per se zugrunde liegt, erscheint es sinnvoll, sowohl Interdisziplinarität als auch Methodenvielfalt anzustreben. Die Berücksichtigung verschiedener inhaltlicher und methodischer Blickwinkel trägt dazu bei, die Analyseperspektive zu verbreitern und zu einem vielfältigeren Gesamtbild zu gelangen.

Wie im theoretischen Teil erläutert, kann eine in der Praxis durchgeführte Wirkungsanalyse das jeweilige Politikfeld jedoch nie in seiner Gesamtheit abbilden, sondern immer nur einzelne inhaltliche Ausschnitte davon. Wie viele Ausschnitte untersucht werden können, ist natürlich immer auch eine forschungspragmatische Frage. Die Entscheidung hinsichtlich der Zahl

und des Umfangs der einzelnen Module ist daher neben inhaltlichen und methodischen Überlegungen auch ressourcenabhängig. Die ersten drei Teilbereiche der Wirkungsanalyse werden 2013 bearbeitet. Es handelt sich dabei um folgende Module:

- eine repräsentative online-Befragung zum Thema Familienpolitik („Policy Survey“)
- eine sozioökonomische Analyse („Auskommen mit dem Einkommen“)
- eine qualitative Fallstudie zum Thema Kinderbetreuungsausbau („Bund-Länder-Programm zum Betreuungsausbau: Umsetzung vor Ort“)

9.1 „Policy Survey“

Das Vorhaben, eine österreichweite Befragung zum Thema Familienpolitik durchzuführen, entspringt der Erkenntnis, dass für eine Reihe von Fragestellungen, die für die Wirkungsanalyse relevant sind, keine oder nur sehr eingeschränkte Informationen vorhanden sind. Dies betrifft vor allem die nicht klar zu quantifizierenden und damit schwerer fassbaren Zielsetzungen (z.B. Gewaltvermeidung im familiären Kontext, Stärkung der Elternkompetenzen). Aber auch für einzelne monetäre oder steuerliche Leistungen ist die Informationslage wenig zufriedenstellend. Insofern erscheint es im Rahmen der Wirkungsanalyse sinnvoll, zunächst eine breitangelegte Befragung zur Erhebung des Status Quo zu verschiedenen familienpolitischen Fragestellungen durchzuführen.

Der „Policy Survey“ als Modul der Wirkungsanalyse ist eine österreichweite Befragung zur Thematik „Familienpolitik“, die zu zwei Zeitpunkten (d.h. zu Projektbeginn und zu Projektende der Wirkungsanalyse) durchgeführt wird.

Die erste Befragung findet im ersten Halbjahr 2013 statt. Es handelt sich um einen online-Survey, basierend auf einem Fragebogen mit einer durchschnittlichen Länge von etwa 30-40 Minuten. Es werden 2.000 Frauen und Männer im Alter von 18 bis 60 Jahre repräsentativ für Österreich befragt. Die erste Erhebung hat den Anspruch, die bislang kaum vorhandenen Kenntnisse zu den oben genannten „weichen“ Zielsetzungen zu erweitern. Gleichzeitig sollen für die relevanten Familienleistungen des Bundes Daten gewonnen werden hinsichtlich des Wissensstandes der Bevölkerung, der Inanspruchnahme und der Bewertung der jeweiligen Maßnahme. Allgemeine Einschätzungen der Bevölkerung zum Thema Familienpolitik finden ebenfalls Eingang in die Befragung (z.B. Zufriedenheit, angenommene Wirksamkeit von Maßnahmen, Auswirkungen auf die eigene Familie, Beurteilung des Leistungsspektrums).

Die zweite Erhebung, die für 2015 geplant ist, dient einer Vertiefung der bis dahin erzielten Ergebnisse der Wirkungsanalyse und soll z.B. Aussagen über spezifische Gruppen oder etwaige verhaltenslenkende Effekte einzelner Maßnahmen ermöglichen. Auch sollen bis dahin gebildete Hypothesen aus anderen im Rahmen der Wirkungsanalyse umgesetzten Module auf ihre Gültigkeit getestet werden.

9.2 „Auskommen mit dem Einkommen“

In Österreich existiert eine Vielzahl an Familienleistungen auf Bundesebene, die es zum Ziel haben, einen Familienlastenausgleich herbeizuführen. In diesem Modul sollen die monetären Transferleistungen sowie die steuerlichen Leistungen, die Familien in Österreich in Anspruch nehmen können, nach mehreren Aspekten analysiert werden.

So sollen folgende Fragestellungen beantwortet werden.

- Wie hoch ist der Anteil der Familienleistungen am verfügbaren Einkommen von Familien?
D.h. um wie viel steigt das verfügbare Einkommen aufgrund der Transferzahlungen von Seiten des Staats an die Familien bzw. wie viel "zusätzliches" Nettoeinkommen verbleibt bei den Familien aufgrund von familienspezifischen Steuernachlässen.
- Welche Unterschiede in der Einkommenszusammensetzung bestehen einerseits zwischen kinderlosen Familien und Familien mit Kindern und andererseits zwischen unterschiedlichen Familien differenziert nach Kinderanzahl und Alter der Kinder sowie der Einkommenssituation der Eltern?
- Wie wirken die Familienleistungen auf die Armutsgefährdung der Familien in Österreich?

Um diese Fragestellungen bestmöglich beantworten zu können, wird ein Methodenmix aus der Berechnung von Modellfamilien und Repräsentativerhebung durchgeführt. Modellfamilien bieten den Vorteil einer detaillierten Darstellung, was einer Familie in Österreich prinzipiell an Leistungen zusteht, bergen jedoch den inhärenten Nachteil, nicht notwendigerweise repräsentativ für die Gesamtbevölkerung zu sein. Dies soll durch die Verwendung von Datensätzen, die eine österreichische Repräsentativität besitzen, ausgeglichen werden. In den vorzunehmenden Analysen wird der EU-SILC Datensatz für Österreich herangezogen werden.

Dieser bildet die Einkommenssituation der österreichischen Haushalte detailliert und repräsentativ für ganz Österreich ab. Jedoch birgt auch dieser Datensatz - wie alle Stichproben - den Nachteil, nur einen beschränkten Detailgrad der Ergebnisse, sowohl bei der Art der Leistungen als auch für spezifische Substichproben, zuzulassen.

Mittels des angedachten Methodenmix werden die Vorteile beider Herangehensweisen versucht zu maximieren bzw. deren jeweiligen Nachteile möglichst zu minimieren.

9.3 „Bund-Länder-Programm zum Betreuungsausbau: Umsetzung vor Ort“

Im Evaluationskontext unterscheidet sich die frühkindliche Bildung und Betreuung von anderen familienpolitischen Bundesleistungen in mehrfacher Hinsicht. Sie weist die spezifischen Charakteristika sozialer Dienstleistungen auf; zudem liegen die Kompetenzen in diesem Reich primär bei den Bundesländern, sodass im Rahmen der Wirkungsanalyse v.a. die 15a-Vereinbarungen und die monetären Bundesleistungen z.B. für den Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter 3-Jährige in den Fokus rücken. Vor diesem Hintergrund ist im Evaluationskontext vor allem die Frage nach der Implementierung des Betreuungsaubaus auf Ebene der Länder bzw. der Gemeinden relevant. Insgesamt zeigt bereits ein grober Blick auf die

Länder deutliche Unterschiede bezüglich der Ausbaudynamiken, die im anvisierten U3-Bereich während der letzten Jahre zu verzeichnen waren (von ebenfalls sehr unterschiedlichen Ausgangsniveaus). Vor diesem Hintergrund gilt das Erkenntnisinteresse der Untersuchung der Ausbaudynamik und der Steuerung des Betreuungsaubaus auf der lokalen Ebene.

Die Untersuchung setzt daher auf Ebene der österreichischen Gemeinden an, die für die konkrete Umsetzung der öffentlichen Kinderbetreuung und der 15a-Vereinbarungen zum Betreuungsaubau im Speziellen zuständig sind. In einem ersten, methodischen Schritt wird dabei die Ausbaudynamik auf der lokalen Ebene quantitativ in den Blick genommen, z.B. die Steigerung der Platzzahlen bzw. der Betreuungsquoten im Vergleich von 2007 zu 2011. Ziel ist es, verschiedene ‚Ausbau-Typen‘ zu differenzieren, z.B. auch in Hinblick auf Ausbau-Strategien (z.B. öffentliche vs. private Trägerschaft neu geschaffener Einrichtungen).

Durch die statistische Analyse werden besonders interessante und kontrastierende Fälle identifiziert, die dann mithilfe qualitativer Methoden (Experteninterviews, Dokumentenanalyse) im Rahmen vergleichender Fallanalysen näher beleuchtet werden (6 Fälle). Im Rahmen der Fallstudien werden neben dem Fokus auf den quantitativen Ausbaudynamiken v.a. Fragen nach der Governance des Betreuungsaubaus auf lokaler Ebene verfolgt. So wird z.B. danach gefragt, welche Ausbaustrategien die ausgewählten Gemeinden verfolgen (z.B. in Bezug auf den Wohlfahrtsmix, d.h. eigene Bereitstellung von Plätzen, Bereitstellung durch Tageseltern, etc.) und wie die Entscheidung für eine dieser Strategien mit anderen identifizierten Faktoren zusammenhängt. In der Literatur wurden z.B. das lokale *commitment* (z.B. des Bürgermeisters) und die finanziellen Spielräume als Determinanten des Betreuungsaubaus identifiziert (vgl. Mamier et al. 2002). Vor diesem Hintergrund werden Fragen der Akteurskonstellationen, der Bedarfsplanung und Qualitätssicherung sowie der Handlungsspielräume und Ausbaustrategien der lokalen Entscheider untersucht und hemmende sowie fördernde Faktoren für den lokalen Betreuungsaubau identifiziert.

10 Zuordnung der Module zu den familienpolitischen Zielsetzungen

Wie bereits erläutert, stellen die familienpolitischen Zielsetzungen und ihre Indikatoren die Grundlage für die Konzeption und die Umsetzung von einzelnen Forschungsprojekten (Modulen) dar. Die Module sind daher direkt verknüpft mit einer oder mehreren Zielsetzungen.

Der „Policy Survey“ ist jenes Projekt, das zu allen familienpolitischen Zielsetzungen Informationen liefern wird. Die beiden anderen 2013 umgesetzten Module „Auskommen ohne Einkommen“ und „Bund-Länder-Programm zum Betreuungsaubau: Umsetzung vor Ort“ wurden aufgesetzt für die Zielsetzungen 1 (Lastenausgleich), 2 (Vereinbarkeit) und 6 (Förderung von Kindern und Jugendlichen). In Planung befinden sich Module, die auf die Zielsetzungen 5 (Stärkung der Elternkompetenzen) und 6 (Förderung von Kindern und Jugendlichen) fokussieren. Ihre Umsetzung erfolgt 2014.

Die nachfolgende Tabelle liefert einen Überblick über die Zuordnung der Module zu den familienpolitischen Zielsetzungen sowie den Projektstatus der Module im Jahr 2013.

Tabelle 7: Zielsetzungen und Module im Rahmen der Wirkungsanalyse (2013)

Zielsetzungen	Module	Status 2013
Ziel 1: Lastenausgleich zwischen kinderlosen Personen und Eltern mit Unterhaltspflichten sowie zwischen verschiedenen Familienformen	Policy Survey	Umsetzung
	Auskommen ohne Einkommen	Umsetzung
Ziel 2: Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Männer und Frauen mit besonderem Fokus auf das kindliche Wohlergehen	Policy Survey	Umsetzung
	Bund-Länder-Programm zum Betreuungsausbau: Umsetzung vor Ort	Umsetzung
Ziel 3: Verringerung von familiären Notlagen und Unterstützung von Familien bei der Krisenbewältigung	Policy Survey	Umsetzung
Ziel 4: Vermeidung von physischer, psychischer und sexueller Gewalt im familiären Kontext mit Jugendpolitik)	Policy Survey	Umsetzung
Ziel 5: Stärkung der Erziehungskompetenz beider Elternteile	Policy Survey	Umsetzung
	Elternkompetenzen	Konzept 2013, Umsetzung 2014
Ziel 6: Förderung von Kindern und Jugendlichen in ihrer Entwicklung als eigenständige Persönlichkeiten, um ein selbstständiges und eigenverantwortliches Leben zu führen und ihre produktiven und kreativen Potentiale für gemeinschaftliches und gesellschaftliches Engagement zu nutzen	Policy Survey	Umsetzung
	Bund-Länder-Programm zum Betreuungsausbau: Umsetzung vor Ort	Umsetzung
	Wohlergehen Kinder und Jugendliche	Konzept und Umsetzung 2013/14

Quelle: eigene Darstellung ÖIF, Stand März 2013

LITERATUR

Adema, Willem (2009): Family Support: Lessons from Different Tax/Benefit Systems. In: von der Leyen, Ursula/Spidla, Vladimir (Hrsg.): Voneinander lernen – miteinander handeln. Aufgaben und Perspektiven der Europäischen Allianz für Familien. Baden-Baden. 189-202.

Ahnert, Lieselotte (2004): Frühe Bindung. Entstehung und Entwicklung. München.

Alber, Jens; Köhler, Ulrich (2004): Health and care in an enlarged Europe. Quality of Life in Europe. Luxembourg.

Albus, Stefanie; Greschke, Heike; Klingler, Birte; Messmer, Heinz; Micheel, Heinz-Günter; Otto, Hans-Uwe; Polutta, Andreas (2010): Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII“. ISA Planung und Entwicklung. Münster.

Anderson, James E. (1975): Public Policymaking. New York.

Apps, Patricia; Rees, Ray (2004): Fertility, Taxation and Family Policy. In: Scandinavian Journal of Economics, 106 (4). S. 745-763.

Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention (Hrsg.) (2007): Strategien der Gewaltprävention im Kindes- und Jugendalter. Eine Zwischenbilanz in sechs Handlungsfeldern. München.

Bahle, Thomas (1998): Family Policy in Germany: Towards a Macro-sociological Frame for Analysis. In: EURODATA Newsletter Nr. 7. Mannheim.

Bastine, Reiner; Römer-Wolf, Birgit; Decker, Frauke; Haid-Loh, Achim; Mayer, Stefan; Normann-Kossak, Katrin (2005): Evaluation der Familienmediation in der Institutionellen Beratung. Zusammenfassung, Schlussfolgerungen, Ausblick. Gefördert durch das BMFSFJ. Berlin: BMFSFJ.

Baumrind, Diana (1991): The influence of parenting style on adolescent competence and substance use. In: Journal of Early Adolescence. H.11. S. 56-95.

Becker, Birgit (2006): Der Einfluss des Kindergartens als Kontext zum Erwerb der deutschen Sprache bei Migrantenkindern. In: Zeitschrift für Soziologie, 35 (6). S. 449-464.

Becker, Rolf; Lauterbach, Wolfgang (2004): Bildung als Privileg? Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit. Wiesbaden.

Berger, Lawarance M.; Waldfogel, Jane (2004): Maternity Leave and the Employment of New Mothers in the United States. In: Journal of Population Economics, 17. S. 331-349.

Blum, Sonja (2012): Familienpolitik als Reformprozess. Deutschland und Österreich im Vergleich. Wiesbaden.

Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2011): Politikfeldanalyse. Wiesbaden.

Blum, Sonja; Rille-Pfeiffer, Christiane (2010): Major Trends of State Family Policies in Europe. Report for the European Commission, DG Research within the FP7-project 'Familyplatform'. Available at:

[<https://eldorado.tu-dortmund.de/handle/2003/27692?mode=full>]

Boddy, Janet et al. (2009), International perspectives on parenting support: Non-English language sources, DCSF Research Report NO DCSF-RR 114. Institute of Education, London. http://www.expoo.be/sites/default/files/kennisdocument/UK_international_perspective_on_parenting_support1.pdf

Bodenmann, Guy (2000): Stress, kritische Lebensereignisse und Partnerschaft. In: Kaiser, Peter (Hrsg.): Partnerschaft und Paartherapie. Göttingen. S. 219-238.

Borg-Laufs, Michael (2003): Psychotherapie in Beratungsstellen. In: Psychotherapeutenjournal, 2. S. 173-178.

Bradshaw, Jonathan (2006): Child benefit packages in 15 countries in 2004. In: Lewis, Jane (Hrsg.): Children, Changing Families and Welfare States. Cheltenham. S. 69-88

Bradshaw, Jonathan; Hoelscher, Petra; Richardson, Dominic (2006): Comparing Child Well-Being in OECD Countries: Concepts and Methods. UNICEF Innocenti Working Paper, 3.

Bradshaw, Jonathan; Mayhew, Emese (2006): Family Benefit Packages. In: Bradshaw, Jonathan; Hatland, Aksel (Hrsg.): Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective. Cheltenham. S. 97-117.

Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2009): Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München. S. 159-187.

Braun, Katharina; Bogerts, Bernhard (2000): Juvenile experience and learning modulate the functional maturing of the brain. Relevance for the genesis and therapy of mental disorders. In: Psychotherapie Psychosomatik Medizinische Psychologie, H. 50. Stuttgart. S. 420-427.

Buchebner-Ferstl, Sabine; Dörfler, Sonja; Kinn, Michael (2009): Kindgerechte außerfamiliäre Kinderbetreuung für unter 3-Jährige. Working Paper Nr. 72. Wien.

Büchel, Felix; Spieß, Katharina C. (2002): Muttererwerbstätigkeit und Kinderbetreuungseinrichtungen – neue Ergebnisse zu einem bekannten Zusammenhang. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 71. S. 96-114.

Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.) (2010): Gesundheit und Gesundheitsverhalten von österreichischen Schülerinnen und Schülern – Ergebnisse des WHO-HBSC-Survey 2010. Wien.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2004): Gemeinsam gegen häusliche Gewalt. Kooperation, Intervention und Begleitforschung. Forschungsergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung der Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt (WiBIG). Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2005): Stärkung familialer Beziehungs- und Erziehungskompetenzen. Kurzfassung. Berlin.

Bussmann, Kai; Erthal, Claudia; Schroth, Andreas (2009): Ergebnisse aus dem europäischen Fünf-Länder-Vergleich. In: Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend: Familie – kein Platz für Gewalt. 20 Jahre gesetzliches Gewaltverbot in Österreich. Eigenverlag. Wien.

Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (1997) (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel.

Caplan, Gerald (1964): Principles of preventive Psychiatry. New York.

Currie, Candace; Zanotti, Cara; Morgan, Antony; Currie, Dorothy; de Looze, Margaretha; Roberts, Chris; Samdal, Oddrun; Smith, Otto R.F.; Barnekow, Vivian (2012): Social determinants of health and well-being among young people. Health Behavior in School-Aged Children (HBSC) Study: International Report from the 2009/2010 Survey. Copenhagen.

Datta Gupta, N.; Smith, Nina; Verner, Mette (2008): The Impact of Nordic Countries' Family Friendly Policies on Employment, Wages and Children. Review of the Economics of the Household, 6. S. 65-89. New York.

Davies, Rhys; Pierre, Gaelle (2005): The Family Gap in Pay in Europe: A Cross-country Study. In: Labour Economics, 12. S. 469-486.

Dingeldey, Irene (2001): European Tax Systems and Their Impact on Family Employment Patterns. In: Journal of Social Policy, 30 (4). S. 653-672.

Dixon, Josie; Schneider, Vera; Lloyd, Cheryl; Reeves, Alice; White, Clarissa; Tomaszewski, Wojtek; Green, Rosie; Ireland, Eleanor (2010): Monitoring and evaluation of family interventions, Research Report, Department for Education. London.

Djurdjevic, Dragana (2005): Women's Labour Supply after Childbirth: An Empirical Analysis for Switzerland. Darmstadt Discussion Papers in Economics Nr. 144. Darmstadt.

Duvander, Ann-Zofie; Johansson, Mats (2012): What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use? In: Journal of European Social Policy, 22 (3). S. 319-330.

Dye, Thomas R. (1972): Understanding Public Policy. Englewood Cliffs. New Jersey.

Ejrnaes, Mette; Kunze, Astrid (2004): Wage Dips and Drops Around First Birth, IZA Discussion Paper Nr. 1011. Copenhagen.

Erikson, Erik (1976): Kindheit und Gesellschaft. Stuttgart.

ERS Standards Committee (1982): Evaluation Research Society Standards for Program Evaluation. In: Rossi, Peter H. (Hrsg.): Standards of Evaluation Practice. New Directions for Program Evaluation, 15. San Francisco.

Figdor, Helmuth; Barth-Richartz, Judith; Kränzl-Nagl, Renate; Pelikan, Christian; Gluske, Herbert (2006): Evaluationsstudie über die Auswirkungen des KindRÄG 2001, insbesondere der Obsorge beider Eltern. Wien.

Gauthier, Anne H. (1999): The sources and methods of comparative family policy research. In: Comparative Social Research, 18. S. 31-56.

Geyer, Johannes; Haan, Peter; Spieß, Katharina C.; Wrohlich, Katharina (2012): „Elterngeld führt im zweiten Jahr nach Geburt zu höherer Erwerbsbeteiligung von Müttern“, DIW Wochenbericht Nr. 9/2012.

Gerlach, Irene (2010): Familienpolitik. Wiesbaden.

Gerrig, Richard J.; Zimbardo, Philip G. (2008): Psychologie. Pearson Studium. München.

Godenzi, Alberto (1996): Gewalt im sozialen Nahraum. Basel und Frankfurt/Main.

Gray, Marjorie R.; Steinberg, Laurence (1999): Unpacking authoritative parenting: Reassessing a multidimensional construct. Journal of Marriage and the Family, 61, 574 – 587.

Gugel, Günter (2006): Gewalt und Gewaltprävention. Grundfragen, Grundlagen, Ansätze und Handlungsfelder von Gewaltprävention und ihre Bedeutung für Entwicklungszusammenarbeit, Institut für Friedenspädagogik Tübingen.

Guger, Alois; Lutz, Hedwig; Buchegger, Reiner; Mayrhuber, Christine; Wüger, Michael (2003): Schätzung der direkten und indirekten Kinderkosten. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz. Wien.

Gupta, Nabanita D.; Simonsen, Marianne (2007): Non-Cognitive Child Outcomes and Universal High Quality Child Care, IZA Discussion Paper Nr. 3188, Bonn.

Haas, Linda; Hwang, Philip C. (2008): The impact of taking parental leave on fathers' participation in childcare and relationships with children: Lessons from Sweden. In: Community, Work & Family, 11 (1). S. 85-104.

Hagemann-White, Carol (2007): Innovative gesetzliche Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen – Neue Strategien und Modelle in Europa. In: Tagungsdokumentation der Internationalen Tagung „Stop domestic violence against women“, 10 Jahre Österreichische Gewaltschutzgesetze im Internationalen Kontext im Rahmen der Kampagne des Europarates gegen häusliche Gewalt an Frauen. Wien.

Harré, Rom (1972): The Philosophies of Science. Oxford.

Havnes, Tarjei; Mogstad, Magne (2009): No Child Left Behind: Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes. IZA Discussion Paper No. 4561.

Hofer, Manfred (2002): Familienbeziehungen in der Entwicklung. In: Hofer, Manfred; Wild, Elke; Noack, Peter (Hrsg): Lehrbuch Familienbeziehungen. Eltern und Kinder in der Entwicklung. Göttingen. S. 4-27.

Hohm, Erika; Petermann, Franz (2000): Sind Effekte erzieherischer Hilfen stabil? Ergebnisse einer 1 Jahreskatamnese. In: Kindheit und Entwicklung, 9. S. 212-221.

Holzinger, Elisabeth (2001): 6 Jahre Programm-Evaluation – eine Bilanz. Endbericht. Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts. Wien.

Howarth, Emma; Stimpson, Louise; Barran, Diana; Robinson, Amanda (2009): Safety in Numbers: A Multi-Site Evaluation of Independent Domestic Violence Advisor Services, London: The Hestia Fund and The Henry Smith Charity.

Howlett, Michael; Ramesh, M. (2003): Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto.

Huerta, Maria C./Adema, Willem/Baxter, Jennifer/Han, Wen-Jui/Lausten, Mette/Lee, Rae-Hyuck, Waldfoegel, Jane (2012): Fathers' leave, fathers' involvement and child development: Are they related? Evidence from four OECD countries. OECD Social, employment and migration working papers No 140. Paris: OECD.

ISA Planung und Entwicklung (Hrsg.) (2007): Beiträge zur Wirkungsorientierung von erzieherischen Hilfen. Wirkungsorientierte Jugendhilfe Band 01.

Jänicke, Martin/Kunig, Philip/Stitzel, Michael (2003): Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn.

Jann, Werner (1994): Politikfeldanalyse. In: Nohlen, Dieter: Lexikon der Politik. Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden (Hrsg. von Jürgen Kuz, Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schulze) München.

Jones, Charles O. (1970): An Introduction to the Study of Public Policy. Belmont.

Kaisen, Ralf (1996): Erwartungen an die Erziehungsberatung. In: Menne, Klaus; Cremer, Hubert; Hundsatz, Andreas (Hrsg.): Jahrbuch für Erziehungsberatung. Band 2. Weinheim. S. 241-273.

Kapella, Olaf; Baierl, Andreas; Rille-Pfeiffer, Christiane; Geserick, Christine; Schmidt, Eva-Maria (2011): Gewalt in der Familie und im nahen sozialen Umfeld. Österreichische Prävalenzstudie zur Gewalt an Frauen und Männern. Wien.

Kaufmann, Franz-Xaver (2000): Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences. In: Kaufmann, Franz-Xaver; Kuijsten, Anton; Schulze, Hans-Joachim; Strohmeier, Klaus Peter (Hrsg.): Family Life and Family Policies in Europe. Volume 2, Problems and Issues in Comparative Perspective. Oxford. S. 419-490.

Kavemann, Barbara; Leopold, Beate; Schirrmacher, Gesa; Hagemann-White, Carol (2001): Modelle der Kooperation gegen häusliche Gewalt, BMFSFJ, Schriftenreihe Band 193. Stuttgart.

Kelle, Udo (2006): Qualitative Evaluationsforschung und das Kausalitätsparadigma. In: Flick, Uwe (Hrsg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte, Methoden, Umsetzung. Reinbek bei Hamburg. S. 117-134.

Kelle, Udo; Erzberger, Christian (2006): Stärken und Probleme qualitativer Evaluationsstudien – ein empirisches Beispiel aus der Jugendhilfeforschung. In: Flick, Uwe (Hrsg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte – Methoden – Umsetzungen. Reinbek bei Hamburg. S. 284-300.

Kellem, Ren L.; Felbinger, Günter; Fritz, Melitta (2008): Thesen zur intermediären Funktion von Evaluation in der Jugendwohlfahrt. In: Zeitschrift für Evaluation, 2. S. 353-359.

Kessler, Doris; Strohmeier, Dagmar (2009): Gewaltprävention an Schulen Persönlichkeitsbildung und soziales Lernen, Österreichisches Zentrum für Persönlichkeitsbildung und soziales Lernen in Kooperation mit der Uni Wien. Wien

Knab, Eckhard; Macsenaere, Michael (1997). Die Jugendhilfe-Effekte-Studie. Jugendwohl, 78(5). S. 201-209.

Knesebeck, Olaf von dem; Siegrist, Johannes (2004): Mangelnde Reziprozität in engen sozialen Beziehungen, Depressivität und eingeschränkte subjektive Gesundheit. Sozial- und Präventivmedizin 49. Basel.

Krafeld, Franz Josef (2011): Der Befähigungsansatz in der Arbeit gegen Ausgrenzung junger Menschen von sozialer und beruflicher Teilhabe. In: Praxis konkret, Heft 5. S. 30.

Lalive, Rafael; Zweimüller, Josef (2009): How does Parental Leave Affect Fertility and Return to Work? Evidence from Two Natural Experiments. In: Quarterly Journal of Economics, 124. S. 1363-1402.

Lalive, Rafael; Zweimüller, Josef (2005): Does Parental Leave Affect Fertility and Return-to-Work? Evidence from a 'True Natural Experiment'. IZA Discussion Paper No. 1613.

Lampert, Heinz/Althammer, Jörg (2001): Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin.

Laux, Lothar; Schütz, Astrid (1996): Stressbewältigung und Wohlbefinden in der Familie. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 108. Stuttgart.

Lohmann, Henning; Peter, Frauke H.; Rostgaard, Tine; Spieß, Katharina C. (2009): Towards a Framework for assessing family policies in the EU. Final Report. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 88. Paris: OECD.

Loidl-Keil, Rainer (2009): Evaluation in der Sozialarbeit in Österreich – auf dem Weg zu einem neuen Verständnis und aktiver Auseinandersetzung. In: Widmer, Thomas; Beywl, Wolfgang; Fabian, Carlo (Hrsg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden. S. 450-457.

Lowi, Theodore J. (1972): Four systems of policy, politics and choice. In: Public Administration Review. S. 32. 298-310.

Mamier, Jasmin; Pluto, Liane; van Santen, Eric; Seckinger, Mike; Zink, Gabriela (2002): Angebotsstruktur der Kinder- und Jugendhilfe. Jugendhilfe und sozialer Wandel. DJI-Bulletin, 59. S. 4-7.

Matyssek, Anne Katrin (2007): Mensch, du bist wichtig! Wertschätzung als salutogener Faktor der Führungsbeziehungen. Kongressbeitrag. Online verfügbar unter <http://www.do-care.de/wp-content/uploads/2009/10/Artikel-Wertschaetzung-als-salutogener-Faktor.pdf>. Zuletzt geprüft am 23.1.2013.

Moran, Patricia; Ghate, Deborah; van der Merwe, Amelia (2004): What Works in Parenting Support? A Review of the International Evidence. London: Policy Research Bureau, Department for Education and Skills.

NICHD Early Child Care Research Network (1998): Relations between family predictors and child outcomes: Are they weaker for children in child care? In: Developmental Psychology, 34 (5). S. 1119-1128.

NICHD Early Child Care Research Network (2003): Does quality of child care affect child outcomes at age 4½? In: Developmental Psychology, 39 (3). S. 451-469.

OECD (2003): Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life (Vol. 2): Austria, Ireland and Japan. Paris: OECD.

OECD (2007): Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life. A Synthesis of Findings for OECD Countries. Paris: OECD.

Pawson, Ray; Tilley, Nick (1997): Realistic Evaluation. London.

Pichler, Rupert (2009): Institutionelle Dimensionen von Evaluierung in Österreich. In: Widmer, Thomas; Beywl, Wolfgang; Fabian, Carlo (Hrsg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden. S. 40-51.

Prognos (2012): Symposium Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen. Berlin, 28.6.2012. Unveröffentlichte Tagungsdokumentation.

Putzhuber, Hermann (2010): (K)eine Zeit des Aufbruchs – Streiflichter auf die österreichische Jugendwohlfahrt. Salzburg.

Pylkkänen, Elina; Smith, Nina (2004): Career Interruptions due to Parental Leave – A Comparative Study of Denmark and Sweden. Aarhus School of Business Working Paper Nr. 4-1. Aarhus.

Rauer, Wulf (2009): Elternkurs Starke Eltern – starke Kinder®: Wirkungsanalysen bei Eltern und ihren Kindern in Verknüpfung mit Prozessanalysen in den Kursen – eine bundesweite Studie. Würzburg.

Rechnungshof (2011): Bericht des Rechnungshofes. Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder. Wien.

Rege, Mari; Solli, Ingeborg F. (2010): The Impact of Paternity Leave on Long-Term Father Involvement. CESifo Working Paper Series No. 3130.

Reichle, Barbara; Franiek, Sabine (2008). Auch positive Ereignisse erfordern Bewältigung: Prävention von Partnerschaftsproblemen nach dem Übergang zur Elternschaft. In: Borke,

Jörn; Eickhorst, Andreas (Hrsg.): Systemische Entwicklungsberatung in der frühen Kindheit. Stuttgart.

Rille-Pfeiffer, Christiane; Kapella, Olaf (2012): Evaluierung Kinderbetreuungsgeld. Einkommensabhängige und pauschale Bezugsvariante 12 + 2 Monate. ÖIF-Forschungsbericht Nr. 9. Wien.

Rille-Pfeiffer, Christiane; Kapella, Olaf (Hrsg.) (2007): Kinderbetreuungsgeld. Evaluierung einer familienpolitischen Maßnahme. ÖIF Schriftenreihe Nr. 15. Innsbruck.

Robinson, Amanda (2004): Domestic Violence MARACs (Multi-Agency Risk Assessment Conferences) for Very High-Risk Victims in Cardiff, Wales: A Process and Outcome Evaluation.

Rossi, Peter H.; Freeman, Howard E.; Hofmann, Gerhard (1988): Programm Evaluation: Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung. Stuttgart.

Rossi, Peter; Lipsey, M.W.; Freeman, H.E. (1999): Evaluation. A Systematic Approach. Thousand Oaks.

Rössner, Dieter; Bannenberg, Britta; Marc Coester (Hrsg.) (2002): Düsseldorfer Gutachten: Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen. Internetpublikation Düsseldorf.

Rürup, Bert; Gruescu, Sandra (2003): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.

Sager, Fritz; Ledermann, Simone (2006): Qualitative Comparative Analysis und Realistische Evaluation. In: Flick, Uwe (Hrsg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte, Methoden, Umsetzung. Reinbek bei Hamburg. S. 250-263.

Schattovits, Helmuth (1999): Familienpolitik – als eigenständiger Politikbereich begründet. In: BMUJF (Hrsg.): 4. Österreichischer Familienbericht: Familie – Zwischen Anspruch und Alltag. Zur Situation von Familie und Familienpolitik in Österreich. Wien. S. 414-589.

Schmidt, Martin; Schneider, Karsten; Hohm, Erika; Pickartz, Andrea; Macsenaere, Michael; Petermann, Franz; Flosdorf, Peter; Hölzl, Heinz; Knab, Eckhard (2002): Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe. Band 219. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Kohlhammer. Stuttgart.

Schneewind, Klaus A. (2012): Erziehungsstile. Elterliche Beziehungs- und Erziehungskompetenzen. In: Stange, Waldemar; Henschel, Angelika; Krüger, Rolf; Schmitt, Christof (Hrsg.): Erziehungs- und Bildungspartnerschaften. Wiesbaden.

Schober, Pia S. (2012): Parental leave policies and child care time in couples after childbirth. SOEP papers on multidisciplinary panel data research, no 434.

Schatzenstaller, Margit (2011): Ökonomische Triebkräfte für einen Paradigmenwechsel in der Familienpolitik. In: Kreimer, Margareta; Sturn, Richard; Dujmovits, Rudolf (Hrsg.): Paradigmenwechsel in der Familienpolitik. Wiesbaden. S. 33-53.

Schubert, Klaus; Klein, Martina (2011): Das Politiklexikon. Bonn.

Seyda, Susanne (2009): Kindergartenbesuch und späterer Bildungserfolg. Eine bildungsökonomische Analyse anhand des Sozio-ökonomischen Panels. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. S.12. 233–251.

Sherman, Lawrence; Gottfredson, Denise; MacKenzie, Doris; Eck, John; Reuter, Peter; Bushway, Shawn (1998): Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising – a report to the United State Congress, prepared for the National Institute of Justice; Department of Criminology and Criminal Justice, University of Maryland.

Simonsen, Marianne (2006): Availability and Price of High Quality Day Care and Female Employment. Working Paper, Department of Economics, University of Aarhus.

Smith, T. Alexander (1975): The Comparative Policy Process. Santa Barbara.

Spiel, Christiane; Strohmeier, Dagmar (2007): Generalstrategie zur Gewaltprävention an österreichischen Schulen und Kindergärten „Gemeinsam gegen Gewalt“, Projektbericht für das bm:ukk. Wien.

Spiel, Christiane; Bergsmann, Evelyn (2009): Zur Nutzung der Evaluationsfunktion: Partielle Bestandsaufnahme und Pilotstudie in österreichischen und deutschen Bundesministerien. In: Widmer, Thomas; Beywl, Wolfgang; Fabian, Carlo (Hrsg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden. S. 477-485.

Spieß, Katharina C. (2011): Vereinbarkeit von Familie und Beruf – wie wirksam sind deutsche „Care Policies“? In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 12. S. 4-27.

Städtner, Karin (2004): (Re-)Entry into the Labour Force after First Childbirth – An Analysis for Austria. Working Paper at the International Max Planck Research School in Demography, Rostock.

Steiner, Viktor; Wrohlich, Katharina (2004): Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives – A Microsimulation Study for Germany. CESifo Economic Studies, 50. S. 541-568.

Steiner, Viktor; Wrohlich, Katharina (2008): Introducing Family Tax Splitting in Germany: How Would It Affect the Income Distribution and Work Incentives? Finanzarchiv, 64. S. 115-142.

Stockmann, Rainer (2004): Evaluation in Deutschland. In: Ders. (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen. S. 13-43.

Stockmann, Rainer; Meyer, Wolfgang (2010): Evaluation. Eine Einführung. Opladen.

Straus, Florian; Höfer, Renate; Gmür, Wolfgang (1988): Familie und Beratung. Zur Integration professioneller Hilfe in den Familienalltag. Ergebnisse einer qualitativen Befragung von Klienten. München.

Tausch, Reinhard; Tausch, Anne-Marie (1998): Erziehungspsychologie. Begegnung von Person zu Person. Göttingen.

Tschöpe-Scheffler, Sigrid (2003): Elternkurse auf dem Prüfstand. Wie Erziehung wieder Freude macht. Opladen.

Vossler, Andreas (2006). Evaluation von Erziehungs- und Familienberatung in Deutschland: Ergebnisse und Anregungen für die zukünftige Praxis. In: Hundsalz, Andreas; Menne, Klaus (Hrsg.): Jahrbuch für Erziehungsberatung, Band 6. Weinheim. S. 207-224.

Whiteford, Peter; Adema, Willem (2007): What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy? OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 52. OECD: Paris.

WHO (2002): Weltbericht Gewalt und Gesundheit. Summary. [URL: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_ge.pdf] (20.8.2012)

Widmer, Mirjam; Bodenmann, Guy (2008): Beziehungen in der Familie. In: Schneider, Norbert (Hrsg.): Lehrbuch moderne Familiensoziologie. Opladen. S. 167-182.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt/Main.

Wollmann, Hellmut (2009): Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. S. 379-400.

Ziefle, Andrea (2004): Die individuellen Kosten des Erziehungsurlaubs: Eine empirische Analyse der kurz- und längerfristigen Folgen für den Karriereverlauf von Frauen. In: Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 56. S. 213-231.

Kurzbiografien der Autorinnen und Autoren

(in alphabetischer Reihenfolge)

Dr. Sonja Blum

Politikwissenschaftlerin

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien mit den Schwerpunkten Policy-Analyse; Politikevaluation und Evaluationsforschung; vergleichende Familienpolitik- und Wohlfahrtsstaatsforschung; Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Kontakt: sonja.blum@oif.ac.at

Dr. Sabine Buchebner-Ferstl

Psychologin

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien mit den Schwerpunkten Elternbildung, Arbeitsteilung in der Familie und frühkindliche Betreuung.

Kontakt: sabine.buchebner-ferstl@oif.ac.at

Dipl.-Soz.Päd. Olaf Kapella

Sozialpädagoge

Forschungskordinator und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien mit den Schwerpunkten Familienpolitik im nationalen und internationalen Kontext, Gewaltforschung, Männerforschung und Jugendforschung.

Kontakt: olaf.kapella@oif.ac.at

Dr. Christiane Rille-Pfeiffer (Projektleiterin)

Soziologin

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien mit den Schwerpunkten: Partnerschaftsverhalten und –biografien, Geburtenentwicklung, Evaluationsforschung, Familienbildung und Kinderwunsch und die Vereinbarkeit von Erwerb und Familie. Dr. Rille-Pfeiffer ist Mitglied des International Network of Leave Policies and Research.

Kontakt: christiane.rille-pfeiffer@oif.ac.at

Zuletzt erschienene Forschungsberichte des ÖIF

Kostenfrei erhältlich über die Homepage www.oif.ac.at/publikationen/forschungsberichte

Andreas Baierl, Sabine Buchebner-Ferstl, Michael Kinn (2013): Kinderbetreuung aus der Sicht von Jugendlichen. Wie erlebten Jugendliche ihre eigene Betreuungssituation? Forschungsbericht Nr. 11/2013

Olaf Kapella, Sabine Buchebner-Ferstl, Christine Geserick (2012): Parenting Support in Austria. Forschungsbericht Nr. 10/2012

Rille-Pfeiffer Christiane, Kapella Olaf (2012): Evaluierungsstudie Kinderbetreuungsgeld. Einkommensabhängige und pauschale Bezugsvariante 12+2 Monate. Forschungsbericht Nr. 9/2012

Buchebner-Ferstl Sabine, Baierl Andreas, Kapella Olaf, Schipfer Rudolf (2011): Erreichbarkeit von Eltern in der Elternbildung. Forschungsbericht Nr. 8/2011

Norbert Neuwirth (Hrsg.) (2011): Familienformen. Stand und Entwicklung von Patchwork und Ein-Eltern-Familien in der Struktur der Familienformen in Österreich. Forschungsbericht Nr. 7/2011

Mazal Wolfgang (Hrsg.) (2011): Teilzeit. Eine Studie zu betrieblichen Effekten von Teilzeitbeschäftigung. Forschungsbericht Nr. 6/2011

Neuwirth Norbert, Baierl Andreas, Kaindl Markus, Rille-Pfeiffer Christiane, Wernhart Georg (2011): Der Kinderwunsch in Österreich. Umfang, Struktur und wesentliche Determinanten. Forschungsbericht Nr. 5/2011

Neuwirth Norbert, Baierl Andreas, Festl Eva, Wernhart Georg (2010): TATRAS.at – Tax and Transfer Simulator for Austria. Eine Mikrosimulationsplattform zu Reformen der bundesweiten Steuer- und Transferregelungen. Forschungsbericht Nr. 4/2010

Kaindl Markus, Kinn Michael, Klepp Doris, Tazi-Preve Irene Mariam (2010): Tageseltern in Österreich. Rahmenbedingungen, Zufriedenheit und Motive aus Sicht von Eltern und Tageseltern. Forschungsbericht Nr. 3/2010

Rille-Pfeiffer Christiane, Kaindl Markus, Klepp Doris, Fröhlich Elisabeth (2009): Der Übergang zur Dreikind-Familie. Eine qualitative Untersuchung von Paaren mit zwei und drei Kindern. Forschungsbericht Nr. 2/2009

Dörfler Sonja, Rille-Pfeiffer Christiane, Buchegger-Traxler Anita, Kaindl Markus, Klepp Doris, Wernhart Georg (2009): Evaluierung Elternteilzeit. Die Sichtweisen von Eltern, Unternehmen und ExpertInnen zur Neuregelung der Elternteilzeit. Forschungsbericht Nr. 1/2009

Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Familien und Jugend über die Familie & Beruf Management GmbH sowie der Bundesländer Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg erstellt.

